



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

*Ocena wpływu  
Wspólnej Polityki Rolnej  
na rynki rolne*

**nr 106**

**Warszawa 2008**



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA  
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

***Ocena wpływu  
Wspólnej Polityki Rolnej  
na rynki rolne***





INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

# ***Ocena wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na rynki rolne***

*Praca zbiorowa pod redakcją  
dr. inż. Roberta Mrocza*

*Autorzy:*

*dr Łucja Chudoba*

*mgr Wiesław Dzwonkowski*

*dr hab. Renata Grochowska*

*(Urząd Komitetu Integracji Europejskiej)*

*mgr inż. Wiesław Łopaciuk*

*mgr Janusz Mierwiński*

*dr inż. Robert Mroczek*

*dr Janusz Rowiński*

*mgr inż. Danuta Rycombel*

*mgr inż. Tomasz Smoleński*

*prof. dr hab. Zygmunt Smoleński*

*mgr Mirosława Tereszczuk*

*prof. dr hab. Roman Urban*



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA  
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

**Warszawa 2008**

Autorzy publikacji są pracownikami  
Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej  
– Państwowego Instytutu Badawczego;

dr hab. Renata Grochowska jest pracownikiem Urzędu Komitetu Integracji  
Europejskiej

Pracę zrealizowano w ramach tematu

**Polski sektor żywnościowy w pierwszych latach członkostwa**  
w zadaniu *Ocena wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na rynki rolne*

Celem pracy jest ocena wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na stan i funkcjonowanie  
rynków rolno-spożywczych w czwartym roku po wejściu Polski do Unii Europejskiej.  
Ponadto oceniono celowość i możliwość utrzymania płatności bezpośrednich jako  
głównego instrumentu Wspólnej Polityki Rolnej.

Korekta  
*Joanna Gozdera*

Redakcja techniczna  
*Leszek Ślipski*

Projekt okładki  
*AKME Projekty Sp. z o.o.*

ISBN 978-83-60798-88-1

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej*  
*– Państwowy Instytut Badawczy*  
*00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984*  
*tel.: (0·prefiks·22) 50 54 444*  
*faks: (0·prefiks·22) 50 54 636*  
*e-mail: [dw@ierigz.waw.pl](mailto:dw@ierigz.waw.pl)*  
*<http://www.ierigz.waw.pl>*

# Spis treści

Wstęp.....	9
<b>1. Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynek zbóż</b> <i>mgr inż. Wiesław Łopaciuk</i> .....	<b>11</b>
1.1. Sytuacja rynkowa – zmiany popytu i podaży oraz cen .....	11
1.2. Wpływ regulacji na podaż zbóż .....	14
1.2.1. System interwencji .....	14
1.2.2. Regulacje handlu zagranicznego .....	16
1.2.3. Dopłaty bezpośrednie .....	19
1.2.4. Dopłaty do materiału siewnego .....	20
1.3. Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na dochody w sektorze zbóż .....	20
1.3.1. Sytuacja przemysłu zbożowo-młynarskiego .....	20
1.3.2. Dochody i koszty w produkcji zbóż .....	23
1.4. Wnioski .....	29
<b>2. Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynek cukru</b> <i>dr Lucja Chudoba</i> .....	<b>32</b>
2.1. Porównawcza analiza systemu regulacji rynku cukru przed i po wejściu do UE .....	32
2.2. Analiza wpływu systemu regulacji na podaż i popyt na rynku cukru.....	36
2.3. Analiza wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na ceny oraz dochody rolników i przemysłu spożywczego.....	39
2.4. Konkluzje .....	43
<b>3. Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynek mięsa wołowego i jego przetwory</b> <i>mgr inż. Danuta Rycombel</i> .....	<b>45</b>
3.1. Mechanizmy i regulacje stosowane na rynku wołowiny .....	45
3.2. Analiza wpływu systemów regulacji na podaż i popyt na rynku wołowiny .....	48
3.2.1. Wpływ instrumentów WPR na podaż wołowiny .....	48
3.2.2. Wpływ instrumentów WPR na popyt na wołowinę .....	50
3.3. Analiza wpływu WPR na ceny wołowiny oraz dochody rolników .....	53
3.3.1. Wpływ WPR na ceny żywca i mięsa wołowego na rynku krajowym .....	53
3.3.2. Wpływ dopłat bezpośrednich na dochody producentów wołowiny.....	57
3.4. Podsumowanie .....	59
<b>4. Polski rynek wieprzowiny w okresie poprzedzającym członkostwo i po wstąpieniu do Unii Europejskiej</b> <i>dr Janusz Rowiński, mgr Mirosława Tereszczuk</i> .....	<b>62</b>
4.1. Wspólny rynek wieprzowiny Unii Europejskiej – podstawowe przepisy.....	62
4.2. Porównanie obowiązujących w Polsce i w Unii Europejskiej przepisów regulujących funkcjonowanie rynku wieprzowiny w latach 2000-2004 .....	63
4.3. Uwagi o polskim i unijnym systemie regulacji rynku wieprzowiny w okresie poprzedzającym członkostwo .....	67
4.4. Obowiązujący obecnie system wspólnego rynku wieprzowiny.....	72

4.5.	Polski rynek wieprzowiny po wejściu Polski do Unii Europejskiej .....	72
4.6.	Zmiany sytuacji ekonomicznej przemysłu mięsnego i rolników prowadzących chów trzody chlewnej po wstąpieniu do UE w porównaniu z okresem bezpośrednio poprzedzającym wstąpienie .....	74
	Aneks do rozdz. 4. ....	78
<b>5.</b>	<b>Polski rynek mięsa drobiowego w okresie poprzedzającym członkostwo i po wstąpieniu do Unii Europejskiej</b> <i>dr Janusz Rowiński, mgr Mirosława Tereszczuk</i> .....	<b>82</b>
5.1.	Wspólny rynek mięsa drobiowego Unii Europejskiej – podstawowe przepisy .....	82
5.2.	Porównanie obowiązujących w Polsce i w Unii Europejskiej przepisów regulujących funkcjonowanie rynku drobiu w latach 2000-2004 .....	83
5.3.	Uwagi o polskim i unijnym systemie regulacji rynku mięsa drobiowego w okresie poprzedzającym członkostwo .....	86
5.4.	Obowiązujący obecnie system wspólnego rynku mięsa drobiu .....	89
5.5.	Polski rynek mięsa drobiu po wejściu Polski do Unii Europejskiej .....	89
5.6.	Zmiany sytuacji ekonomicznej przemysłu drobiarskiego i rolników prowadzących fermowy chów drobiu mięsnego po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej .....	91
	Aneks do rozdz. 5. ....	94
<b>6.</b>	<b>Regulacje Wspólnej Polityki Rolnej na rynku mleka</b> <i>prof. dr hab. Zygmunt Smoleński</i> .....	<b>98</b>
6.1.	Analiza porównawcza systemów regulacji rynku mleka w Unii Europejskiej i w Polsce przed i po akcesji .....	98
6.2.	Analiza wpływu systemów regulacji na podaż i popyt mleka i jego przetworów .....	103
6.3.	Analiza wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na ceny oraz dochody rolników – producentów mleka i przemysłu mleczarskiego .....	109
<b>7.</b>	<b>Ocena wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na rynek owoców i warzyw</b> <i>mgr Janusz Mierwiński, mgr inż. Tomasz Smoleński</i> .....	<b>114</b>
7.1.	System regulacji rynku owoców i warzyw we Wspólnocie Europejskiej, przed i po wejściu Polski do UE .....	114
7.1.1.	System instrumentów wspierania rynku ogrodniczego przed wejściem Polski do UE .....	114
7.1.2.	System instrumentów wspierania rynku ogrodniczego po wejściu Polski do UE .....	117
7.2.	Ocena wpływu instrumentów regulacji rynku na poziom, zmienność produkcji, podaży i popytu wybranych produktów ogrodniczych .....	119
7.2.1.	Ocena wpływu instrumentów regulacji rynku (ceł importowych) na produkcję, popyt oraz podaż pomidorów przeznaczanych na rynek warzyw świeżych .....	120
7.2.2.	Analiza wpływu regulacji WPR na popyt i podaż pomidorów do przetwórstwa .....	122
7.3.	Ocena wpływu instrumentów WPR na ceny i dochody producentów owoców i warzyw i sytuację przemysłu owocowo-warzywnego .....	124
7.4.	Konkluzje .....	131

<b>8. Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynek skrobi ziemniaczanej</b>	
<i>mgr Wiesław Dzwonkowski</i> .....	<b>135</b>
8.1. System regulacji rynku skrobi ziemniaczanej.....	135
8.2. Wpływ systemów regulacji na podaż i popyt na rynku skrobi i produktów skrobiowych.....	138
8.3. Analiza wpływu WPR na ceny oraz dochody rolników uprawiających ziemniaki skrobiowe oraz na kondycję ekonomiczno-finansową przemysłu ziemniaczanego...	145
8.4. Podsumowanie .....	151
<b>9. Wpływ systemów regulacji rynków rolnych na rynek napojów i żywności wysoko przetworzonej</b>	
<i>prof. dr hab. Roman Urban</i> .....	<b>154</b>
9.1. Formy regulacji rynku żywności wysoko przetworzonej i napojów.....	154
9.2. Zmiany produkcji napojów i wtórnego przetwórstwa żywności .....	156
9.3. Rozwój cen na rynku produktów wtórnego przetwórstwa żywności.....	158
9.4. Wyniki ekonomiczno-finansowe producentów żywności wysoko przetworzonej i napojów bezalkoholowych .....	160
9.5. Konkluzje .....	163
<b>10. Ocena wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na rynki rolne w Polsce</b>	
<i>dr inż. Robert Mroczek</i> .....	<b>164</b>
10.1. Rynek zbóż.....	164
10.2. Rynek mięsa .....	171
10.3. Rynek mleka.....	176
10.4. Rynek cukru .....	181
10.5. Sytuacja finansowa rolnictwa i niektóre formy jego wsparcia .....	185
Aneks do rozdz. 10. ....	192
<b>11. Health Check – przegląd Wspólnej Polityki Rolnej</b>	
<i>mgr Mirosława Tereszczuk</i> .....	<b>195</b>
11.1. Płatności bezpośrednie .....	196
11.2. Polityka interwencyjna.....	201
11.3. Nowe wyzwania WPR .....	204
<b>12. Zwycięzcy i przegrani w kolejnej próbie zmiany Wspólnej Polityki Rolnej</b>	
<i>dr hab. Renata Grochowska</i> .....	<b>206</b>
12.1. Wprowadzenie.....	206
12.2. Propozycje zmian Wspólnej Polityki Rolnej ( <i>health check</i> ) na tle innych wydarzeń.....	207
12.3. Punkty sporne w ramach <i>health check</i> .....	210
12.4. Stanowiska wybranych państw członkowskich wobec przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej .....	214
12.5. Wszyscy za, a nawet przeciw reformom Wspólnej Polityki Rolnej .....	220
Aneks do rozdz. 12. ....	226





## Wstęp

Przedstawione opracowanie jest kolejnym (czwartym) raportem na temat realizacji Programu Wieloletniego pt. „Ocena wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na rynki rolne”. Celem tego opracowania jest przedstawienie mechanizmów i narzędzi stosowanych na rynkach rolnych w Polsce przed i po wejściu do Unii Europejskiej oraz ich oddziaływania na dochody producentów rolnych. Raport składa się z 12 rozdziałów, w których przedstawione są zasady funkcjonowania takich rynków rolnych, jak: zbóż, mleka, cukru, mięsa wieprzowego, drobiowego i wołowego, owoców i warzyw, skrobi ziemniaczanej oraz rynku napojów i żywności wysoko przetworzonej. Ostatnie dwa rozdziały dotyczą wizji reformy Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku i stanowisk poszczególnych krajów członkowskich Wspólnoty.

Wspólna Polityka Rolna dysponuje wieloma narzędziami do stabilizowania rynków rolnych, aczkolwiek nie wszystkie są wykorzystywane.

Do podstawowych narzędzi i mechanizmów WPR należą m.in.:

- ceny interwencyjne (zboża, cukier, mięso, masło),
- skup interwencyjny (pszenica, jęczmień, kukurydza, wieprzowina, cukier),
- dopłaty do eksportu produktów rolnych (zboża, mięso, wyroby mleczarskie, mięso, cukier),
- cła importowe (zboża, mięso, wyroby mleczarskie),
- dopłaty do prywatnego przechowywania (wieprzowina),
- limitowanie (kwotowanie) produkcji (mleko, cukier).

Uniwersalnym systemem podtrzymującym w sposób bezpośredni lub pośredni dochody rolników są dopłaty obszarowe.

W ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 roku Komisja Europejska przeprowadziła w latach 2007/08 przegląd funkcjonowania tej polityki (tzw. *health check*), polegający na ocenie procesu wdrażania reformy. Przyjęte rozwiązania mają służyć wyznaczeniu kierunku zmian WPR po 2013 roku. Głównymi obszarami oceny funkcjonowania WPR były:

- zmiana systemu jednolitej płatności, by był on bardziej wydajny, skuteczny oraz prostszy,
- dopasowanie istniejących instrumentów wsparcia rynku do potrzeb UE-27, w procesie postępującej globalizacji,
- sprostanie nadchodzącym zmianom, takim jak: zmiany klimatyczne, coraz szersze wykorzystanie biopaliw czy gospodarka zasobami wodnymi.

Rolnictwo krajów Unii Europejskiej jest bardzo zróżnicowane, stąd interesy poszczególnych krajów co do utrzymania Wspólnej Polityki Rolnej i jej reformy są rozbieżne. Wydaje się, że zmiany WPR będą miały charakter ewolucyjny, a nie rewolucyjny. Z punktu widzenia Polski jest dobry moment, aby Wspólna Polityka Rolna była bardziej wspólna niż to jest obecnie. Chodzi przede wszystkim o to, aby zmniejszyć dysproporcje między wsparciem rolników ze starej Unii i z krajów UE-12.

Kolejny raport na temat oceny wpływu instrumentów polityki handlowej Unii Europejskiej na handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi zostanie opublikowany w IV kwartale 2009 roku.

# 1. Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynek zbóż

*mgr inż. Wiesław Łopaciuk*

## 1.1. Sytuacja rynkowa – zmiany popytu i podaży oraz cen

W sezonie 2007/08 krajowe zasoby zbóż, pomimo dobrych zbiorów, zwiększyły się tylko o 9,3% w porównaniu poprzednim sezonem, a w stosunku do średniej wieloletniej tylko o 1,8%. Wpłynął na to głęboki spadek zapasów początkowych (0,7 wobec 3,7 mln ton poprzednio). W wyniku tego znacznie zmniejszył się import, ale ceny, zależne w większym stopniu od sytuacji międzynarodowej, nadal rosły. Dlatego pogorszyła się opłacalność produkcji zwierzęcej i w efekcie spadło zużycie paszowe zbóż. Było to głównym czynnikiem powodującym ograniczenie popytu krajowego.

Zbiory zbóż w 2008 roku wyniosły 27,7 mln ton, tj. niewiele więcej niż w 2007 roku. Powierzchnia zasiewów jest oceniana na 8,51 mln ha, wobec 8,35 mln ha poprzednio. W sezonie 2008/09 krajowe zasoby zbóż (27,8 mln ton), pomimo słabszych zbiorów, nie ulegną zmianie, ponieważ znacznie większe były zapasy początkowe (2,2 mln ton, wobec 0,8 mln ton w poprzednim sezonie).

Krajowe zużycie zbóż w sezonie 2008/09 może się zmniejszyć o 3,3% do 25,8 mln ton. Spadek ten będzie wynikał z mniejszego popytu na pasze zbożowe (16,2 wobec 17,2 mln ton w sezonie 2007/08) oraz ze spadku spożycia produktów zbożowych (5,2 wobec 5,3 mln ton). Wzrośnie zużycie przemysłowe zbóż (1,5 wobec 1,4 mln ton). Zmniejszenie popytu przy wzroście podaży pozwoli na zwiększenie zapasów na koniec sezonu 2008/09 do ponad 2,5 mln ton.

W sezonie 2007/08 zmiany cen zbóż przebiegały zupełnie inaczej niż w poprzednich sezonach. Uwarunkowania zewnętrzne miały znacznie większy wpływ na krajowe ceny zbóż niż sytuacja rynkowa w kraju. Pomimo dobrych zbiorów krajowych, dały o sobie znać przede wszystkim niedobory ziarna w Europie Zachodniej i na światowych rynkach, a także niski poziom zapasów. Po słabych zbiorach, kraje UE zmuszone były uzupełniać braki importem, w tym również z Polski. Wysokie ceny światowe spowodowały, że transakcje handlowe również w Europie odbywały się po bardzo wysokich cenach, co miało duży wpływ na poziom cen w kraju. Cena interwencyjna nie odgrywała żadnej roli w kształtowaniu cen rynkowych. Poziom cen krajowych wyznaczały, w zależności od rejonu kraju, ceny importowe powiększone o koszty dostawy lub ceny uzyskiwane w eksporcie. Należy zaznaczyć, że wpływ tych ostatnich na rynek jest znacznie silniejszy, a poziom cen krajowych wynikał nie tyle z krajowej podaży, co z popytu importowego na zachodzie Europy.

Ceny zbóż na krajowym rynku już po żniwach w 2007 r. wykazywały silną tendencję wzrostową, która wynikała z opóźnień w zbiorach i niskich zapasów początkowych. Po kilku miesiącach polskie zboża były jednymi z droższych w Europie. W efekcie w IV kwartale 2007 r. doszło do przejściowego spadku cen. W pierwszych miesiącach 2008 r. nastąpił ponowny wzrost cen, ale jego dynamika była znacznie niższa niż na początku sezonu. W szczytowym okresie (przełom I i II kwartału 2008 r.) za pszenicę i żyto płacono średnio około odpowiednio 920 i 730 zł/t, wobec 620 i 580 zł/t rok wcześniej. Średnie ceny jęczmienia i kukurydzy w tym okresie kształtowały się w granicach 800 zł/t, wobec około 600 zł/t w analogicznym okresie poprzedniego roku. Spadek cen nastąpił dopiero w II kwartale 2008 r., ale w końcówce sezonu 2007/08 (czerwiec 2008 r.) były one i tak znacznie wyższe niż na koniec poprzedniego sezonu.

W sezonie 2008/09 zmniejszy się popyt krajowy, a wielkość podaży praktycznie nie ulegnie zmianie. Dlatego przewiduje się, że m.in. ze względu na ograniczanie produkcji żywca wieprzowego dojdzie do powstania sporych nadwyżek i wzrostu zapasów zbóż, co będzie powodowało presję na spadek cen. W tym samym kierunku będzie działać sytuacja na rynkach światowych, która w bieżącym sezonie uległa widocznej poprawie, z wyjątkiem rynku kukurydzy, gdzie wzrost popytu nadal będzie większy niż wzrost podaży. Decydujący wpływ na ceny w kraju będzie jednak miała sytuacja w Europie, gdzie zbiory zbóż w 2008 roku były bardzo udane. W przeciwieństwie do poprzedniego sezonu, kraje będące głównymi dostawcami zbóż na polski rynek (Niemcy, Węgry, Słowacja, Czechy) dysponują dużymi nadwyżkami, szczególnie zbóż paszowych. Blisko dwukrotnie zwiększyły się nadwyżki zbóż w krajach WNP, w tym szczególnie na Ukrainie i w Kazachstanie, co przy braku opłat celnych stanowić może potencjalne źródło importu tanich zbóż.

W trakcie żniw w 2008 roku podaż zbóż z nowych zbiorów była mniejsza niż przed rokiem. Kompensował to jednak z nawiązką stosunkowo wysoki poziom zapasów początkowych, które zostały zgromadzone w dużej mierze dzięki znacznym rozmiarom importu w końcówce poprzedniego sezonu, kiedy ceny zbóż w kraju były jednymi z najwyższych w Europie.

Skutki tej sytuacji były widoczne już w pierwszych tygodniach sezonu 2008/09. W lipcu 2008 roku średnie ceny zbóż były jeszcze dużo wyższe niż w lipcu 2007 roku, ale w porównaniu z poprzednim miesiącem znacznie spadły. W kolejnych tygodniach spadek cen pogłębiał się i za zboża (z wyjątkiem kukurydzy) płacono już znacznie mniej niż w analogicznym okresie poprzedniego roku.

Mając na uwadze sytuację w Europie oraz na świecie, można przewidywać, że krajowy rynek zbóż w pierwszej połowie sezonu 2008/09 będzie osiągał

równowagę na drodze spadku cen. Przemawia za tym wzrost nadwyżek u naszych głównych dostawców zbóż z UE oraz możliwości dostaw tanich zbóż na obszar UE z rejonu Morza Czarnego. Oprócz tego na spadek cen będzie wpływała redukcja krajowego popytu. W przeciwnym kierunku będzie działać relatywnie substytucja kukurydzy pszenicą, ponieważ przy obecnych relacjach cen ta ostatnia jest bardziej konkurencyjna w przemyśle paszowym. Wobec tego można spodziewać się, że ceny zbóż w sezonie 2008/09 ustabilizują się na poziomie znacznie niższym od obserwowanego w poprzednim sezonie. Dużą rolę w kształtowaniu się cen krajowych będzie odgrywał również kurs złotego wobec euro i dolara USA.

Jeżeli nie będzie większych wahań kursu złotego do euro, średnie ceny pszenicy w IV kwartale 2008 r. mogą wynieść 490-540 zł/t. Średnie ceny żyta mogą wynieść 370-420 zł/t. Duże będą różnice pomiędzy cenami ziarna o parametrach konsumpcyjnych i paszowych, których podaż jest znacznie większa. Ceny kukurydzy (przynajmniej w pierwszej połowie sezonu) będą o kilka do kilkunastu procent wyższe od cen pszenicy, zbliżone lub niewiele niższe od średnich cen pszenicy, a ceny jęczmienia będą niższe od nich o 20-30%. W drugiej części sezonu należy spodziewać się powolnego wzrostu cen. Maksymalny ich poziom będą wyznaczały ceny importowe powiększone o koszty transportu. W pierwszych miesiącach 2009 roku możliwy wydaje się dalszy, umiarkowany wzrost cen, a w końcu sezonu niewielkie spadki.

W sezonie 2007/08 nastąpiła poprawa wyników w handlu zagranicznym zbożami i produktami zbożowymi. Polska ponownie stała się eksporterem netto. W porównaniu z poprzednim sezonem nastąpiło ograniczenie importu (2,2 wobec 3,5 mln ton), a eksport pomimo wciąż relatywnie niskiej podaży przekroczył 1 mln ton. W nadchodzącym sezonie 2008/09 przewiduje się dalsze zmniejszenie importu do 1,5 mln ton, natomiast wielkość eksportu nie ulegnie większym zmianom.

W sezonie 2007/08, tak jak w sezonie 2006/07, ceny rynkowe znacznie przewyższały cenę interwencyjną i dlatego nie było zainteresowania skupem interwencyjnym. Podobnej sytuacji należy się spodziewać również w sezonie 2008/09.

Komisja Europejska (KE) nie miała możliwości przeciwdziałania nadmiernemu wzrostowi cen, ponieważ niski był stan zapasów interwencyjnych. Mając na uwadze wysoki poziom cen i małą podaż zbóż, KE zawiesiła pobieranie opłat celnych oraz wypłacanie refundacji do eksportu ziarna, a w celu zwiększenia produkcji zbóż KE zniosła obowiązkowe odłogowanie gruntów ornych w krajach starej Unii. W sezonie 2008/09 nie będzie zasadniczych zmian w systemie interwencji na rynku zbóż. Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami dalszemu zmniejszeniu ulegnie limit skupu interwencyjnego kukurydzy.

W 2007 roku zmalały do 3,6 mln ton przemysłowe przemiały zbóż. Wysoką dynamikę wzrostu miała tylko produkcja makaronu, kasz i pieczywa cukierniczego. Umiarkowane było tempo wzrostu produkcji pieczywa świeżego. Stabilna była produkcja mąk żytnich i wyrobów ciastkarskich, a obniżyła się produkcja mąk pszennych.

## **1.2. Wpływ regulacji na podaż zbóż**

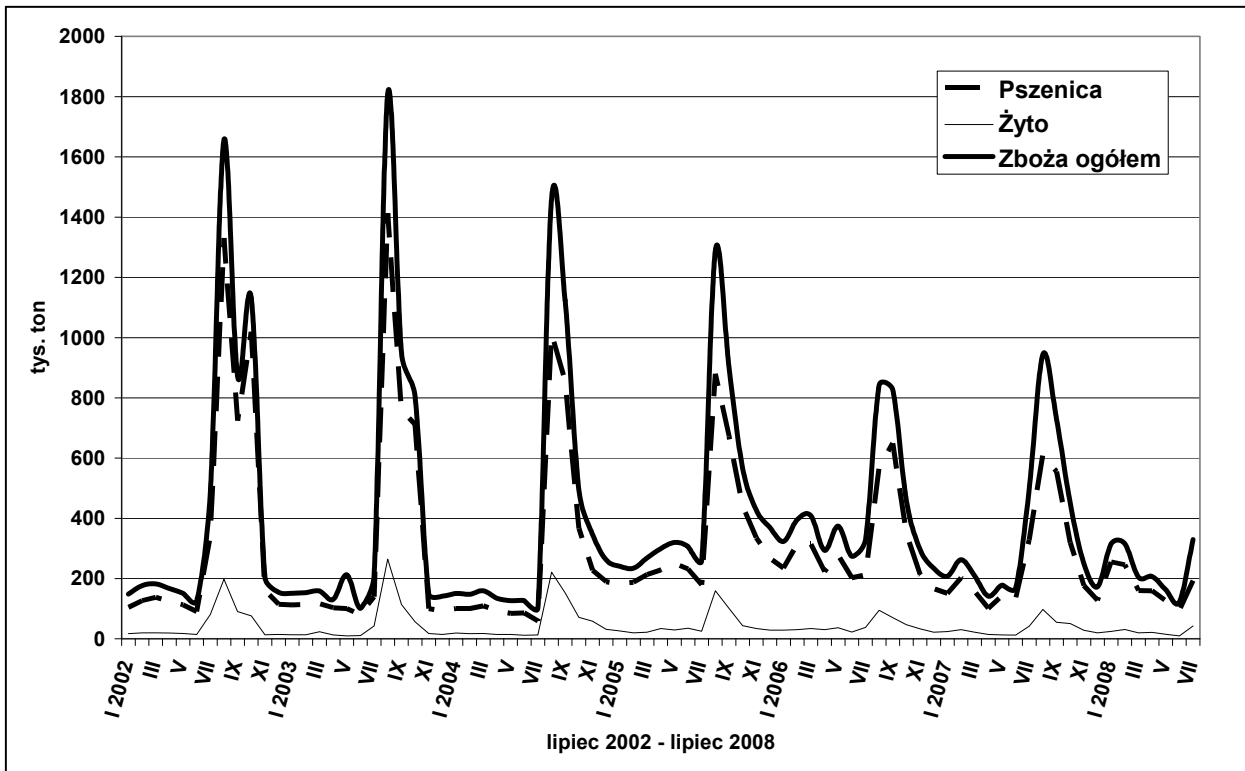
### **1.2.1. System interwencji**

Drugi rok spadku zbiorów zbóż w UE-27, a zwłaszcza u głównych jego producentów, był przyczyną małej podaży ziarna na rynek. Ceny rynkowe znacznie przewyższały cenę interwencyjną (101,31 euro/t). W Polsce, pomimo dobrych zbiorów, ziarno również było drogie. Komisja Europejska miała jednak ograniczone możliwości skutecznego łagodzenia wzrostu cen zbóż na rynku wewnętrznym, gdyż wspólnotowy stan zapasów interwencyjnych, które mogłyby być skierowane na rynek wewnętrzny był bardzo niski. W bieżącym sezonie w elewatorach interwencyjnych znajduje się zaledwie 20-30 tys. ton kukurydzy na Węgrzech.

Wielkość skupu zbóż w Polsce jest silnie skorelowana z wielkością zbiorów. Od kilku sezonów w Polsce następuje wzrost towarowości produkcji zbóż. W pierwszym sezonie po wejściu do UE (2004/05) proces ten został tymczasowo zahamowany ze względu na zmianę systemu skupu interwencyjnego oraz wzrost udziału zbóż paszowych, które w większości są zużywane w gospodarstwach (pszenżyto). Jednak już od sezonu 2005/06 trend wzrostowy jest kontynuowany. Największą towarowością charakteryzuje się produkcja pszenicy (około 40-50%) i kukurydzy (40-60%). Dostawy rynkowe stanowią najmniejszy odsetek w przypadku zbóż paszowych (owies i mieszanki, jęczmień paszowy, pszenżyto) do 10%.

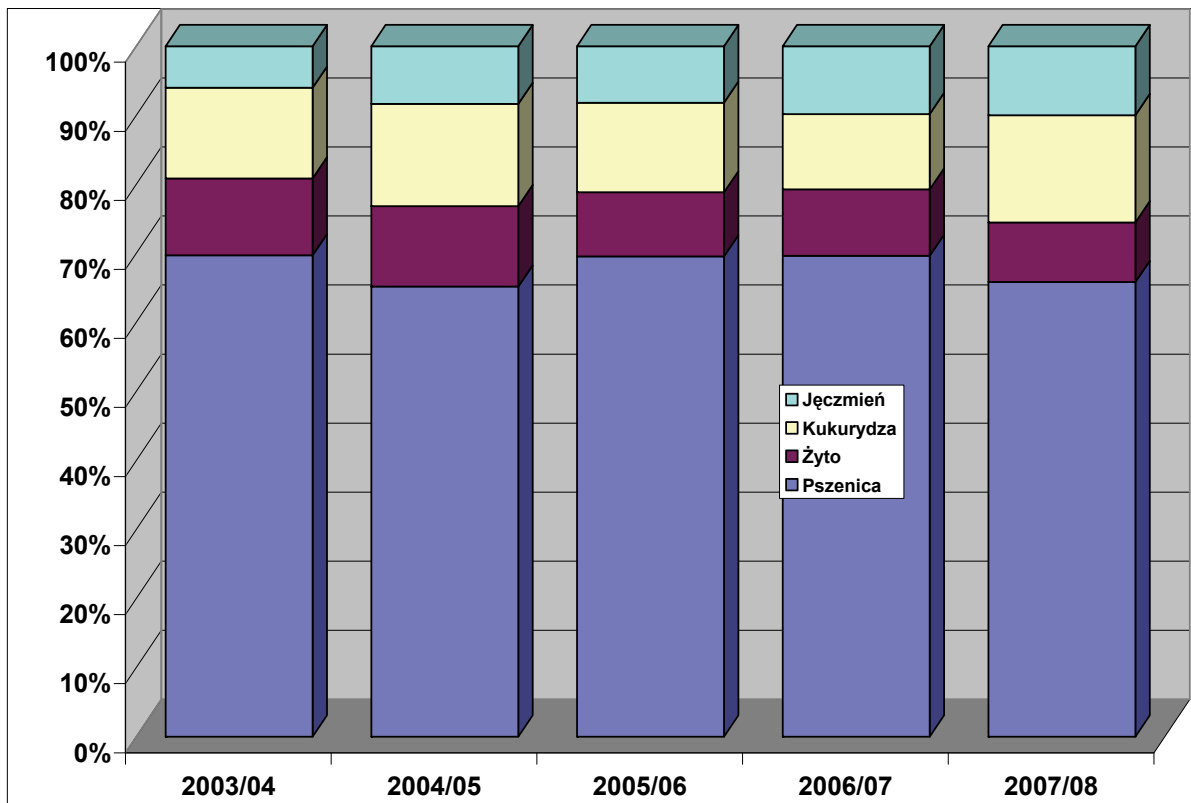
W latach 2003-2005 skup zbóż ogółem był znacznie wyższy niż w latach 1995-1999 oraz porównywalny z okresem bezpośrednio poprzedzającym akcesję. Największy był wzrost skupu kukurydzy, a skup pszenicy zwiększył się blisko dwukrotnie. W strukturze sprzedawanego ziarna zwiększa się udział pszenicy i kukurydzy, a po wejściu do UE także jęczmienia. Po zaniechaniu interwencji na rynku żyta zmniejszył się jego udział w skupie. Ponadto należy zauważyć, że rozkład skupu w czasie uległ zmianie. Po wejściu do UE można zauważyć stopniowy spadek kumulacji skupu w okresie żniw oraz wzrost dostaw w pozostałych miesiącach, co obrazuje przesunięcie okresu skupu interwencyjnego.

Rysunek 1.1. Skup zbóż (w tys. ton)



Źródło: Biuletyny Statystyczne GUS.

Rysunek 1.2. Struktura skupu zbóż (w procentach)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.



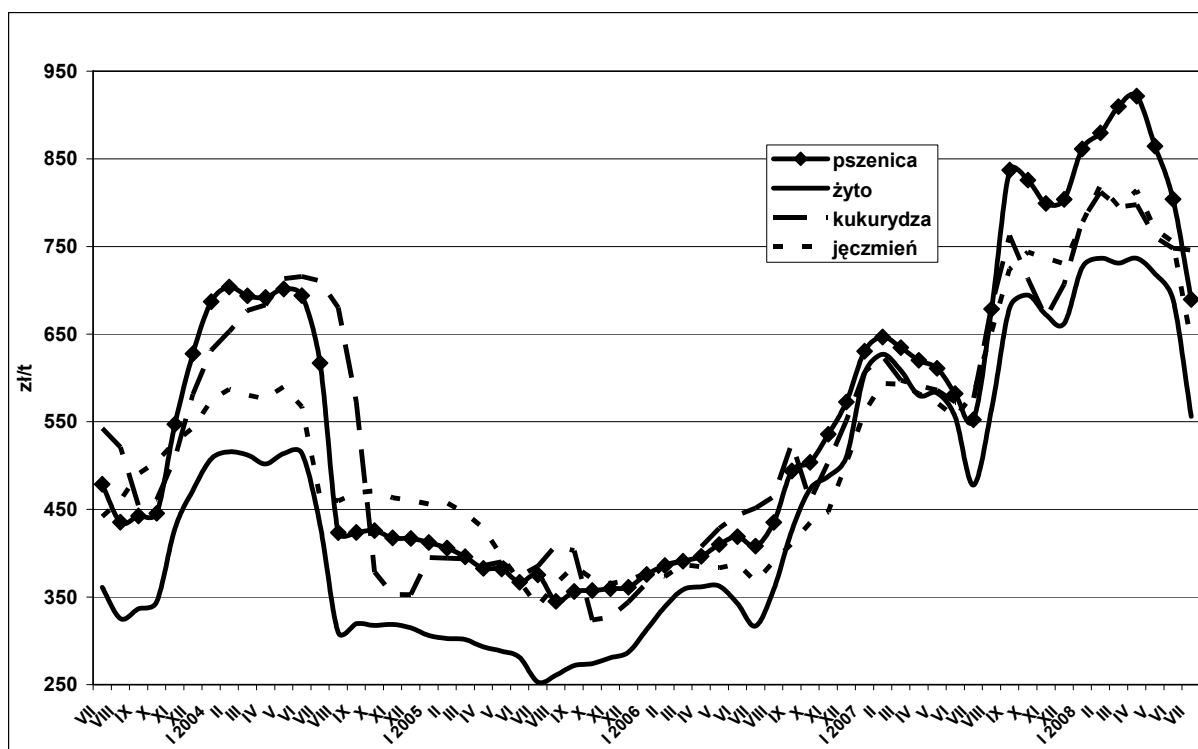
### **1.2.2. Regulacje handlu zagranicznego**

Od wielu lat system kontyngentów oraz stosowane stawki celne wraz z restrykcyjnymi wymaganiami jakościowymi chronią rynek unijny przed napływem zboża z krajów trzecich. Jednak w sezonie 2007/08, mając na uwadze niedobory ziarna na rynku wewnętrznym, Wspólnota zawiesiła na okres 11 stycznia – 30 czerwca 2008 r. (Rozporządzenie Rady Nr 1/2008 z dnia 20 grudnia 2007 r.) opłaty przywozowe na pszenicę zwyczajną, pszenicę durum, żyto, jęczmień, kukurydzę i sorgo. To rozwiązanie, przy braku innych możliwości, zmniejszyło skalę wzrostu cen na wyżej wymienione zboża w krajach Unii Europejskiej.

W poprzednich latach, w warunkach nadmiernej podaży ziarna oraz niskich cen, Unia Europejska wspierała eksport zbóż poprzez stosowanie dopłat do wywożonych towarów. Miało to na celu podniesienie ich konkurencyjności na rynkach międzynarodowych. Z tej formy eksportu korzystali również polscy eksporterzy, jeżeli tylko byli konkurencyjni cenowo w stosunku do eksporterów z Europy Zachodniej. Nasz kraj jest oddalony bardziej niż np. Francja czy Niemcy od tradycyjnych rynków zbytu UE, a w dodatku koszty transportu i przeładunku w polskich portach są wyższe, nie wspominając o szybkości obsługi. Dlatego, aby konkurować z eksporterami z Europy Zachodniej, Polscy eksporterzy musieli oferować niższe stawki dopłat lub wyższą cenę wykupu ziarna. W sytuacji niewystarczającej podaży ziarna na unijnym rynku od jesieni 2006 roku Komisja Europejska zawiesiła subsydiowanie eksportu dla ziarna zbóż oraz mąki i kasz, a od 8 listopada 2007 roku również dla produktów przetworzonych na bazie zbóż (skrobia ziemniaczana).

Po czterech latach od wejścia Polski do UE można powiedzieć, że regulacje handlu zagranicznego wywarły największy, jak do tej pory, wpływ na polski rynek zbóż. Nasze członkostwo w UE oznaczało bowiem wejście na duży, unijny rynek, gdzie odbywa się wolny handel, a o przepływie towarów decydują ceny i koszty transportu. Polska jest relatywnie dużym producentem zbóż, ale jak się okazało nie tak dużym, aby sytuacja na naszym rynku miała decydujący wpływ na ceny w całej UE. Wręcz odwrotnie, to warunki rynkowe we Wspólnocie narzucają ceny na polskim rynku, co było widoczne szczególnie w ostatnich latach. W 2007 roku, pomimo dobrych zbiorów, ceny w kraju osiągnęły rekordowy poziom (podobnie jak w UE), ponieważ na naszym rynku zaopatrywali się w zboże importerzy z Niemiec i innych krajów UE, gdzie po raz drugi z rzędu zbiory były niskie. W 2008 roku sytuacja jest inna. Przy zbliżonych zbiorach zbóż w stosunku do 2007 roku ceny są znacznie niższe, ponieważ zbiory w pozostałych krajach UE były bardzo dobre.

Rysunek 1.3. Ceny skupu zbóż w Polsce

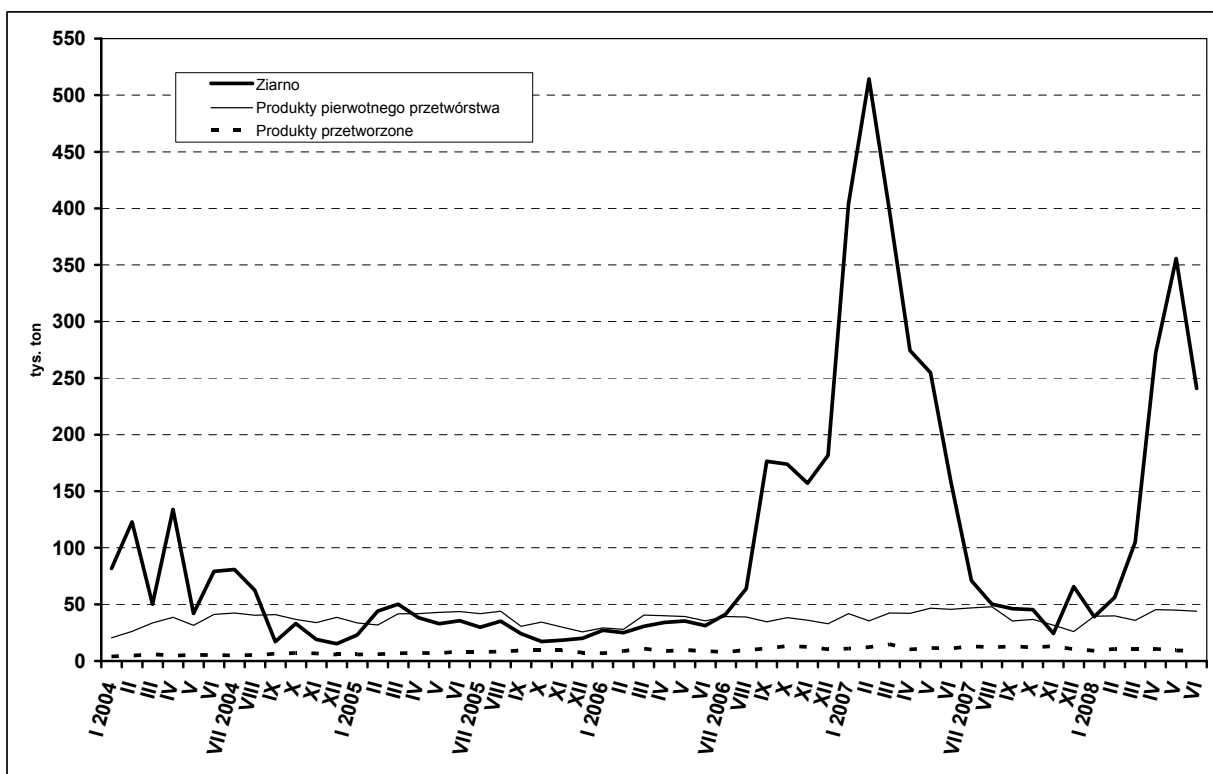


Źródło: Biuletyny Statystyczne GUS, dane GUS.

Przed wejściem Polski do UE wolumen obrotów ziarnem zbóż w dużej mierze zależał od sytuacji rynkowej. Po wejściu do UE ta prawidłowość nadal sprawdza się po stronie importu. Niedobory zbóż po słabych zbiorach łatwo i szybko mogą być uzupełniane ziarnem z UE. Natomiast skala eksportu, poprzednio zależna od urodzaju w Polsce, obecnie bardziej zależy od sytuacji na rynku Wspólnoty oraz od cen na światowych rynkach. Ewentualne niedobory na rynku unijnym, przy korzystnej sytuacji w kraju powodowały, że nasze zboże łatwo mogło być wywiezione do innych państw członkowskich, nawet w ilościach mogących spowodować nadmierny wzrost cen na krajowym rynku. Niemniej, nawet w latach nieurodzaju, członkostwo w UE stwarza możliwości relatywnie dużego eksportu ziarna z Polski.

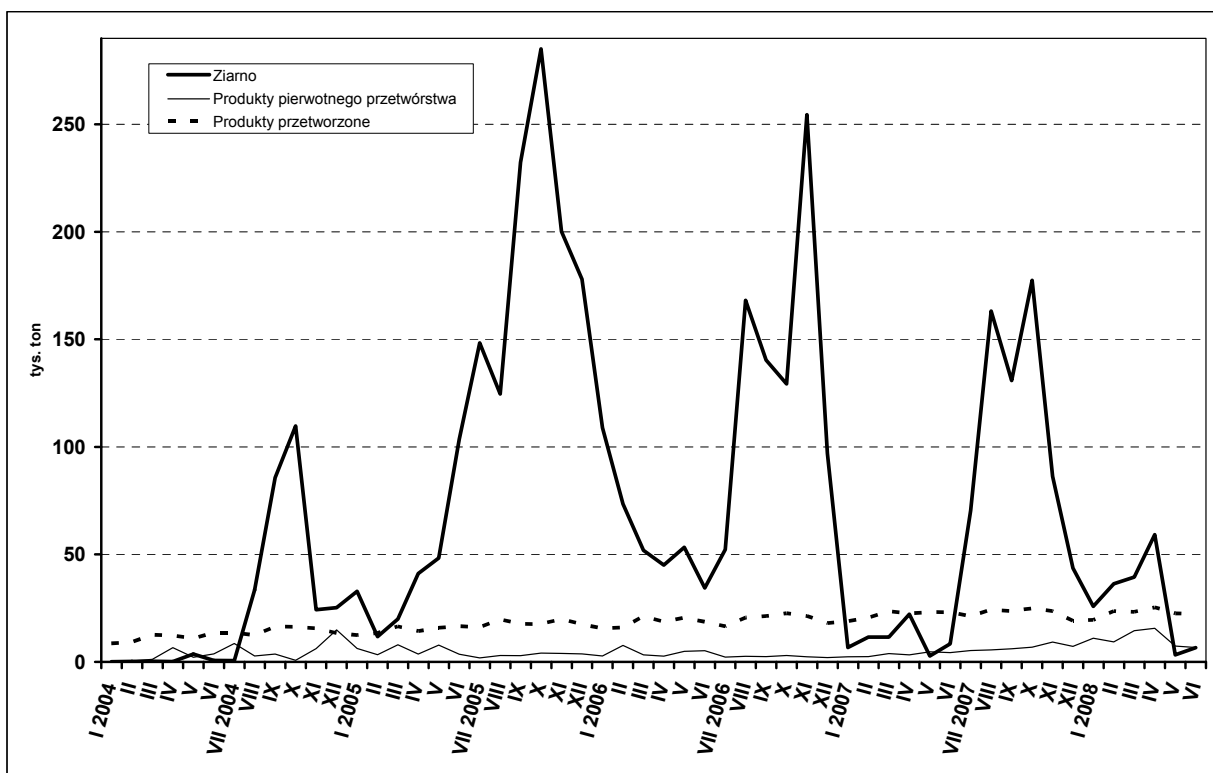
W przypadku produktów pierwotnego i wtórnego przetwórstwa, otwarcie granic spowodowało powolny, ale stały wzrost obrotów po stronie importu i eksportu, z tym że ten drugi wzrósł w znacznie większym stopniu, głównie za sprawą wywozu produktów przetworzonych. Regulacje te miały też wpływ na kierunki handlu. Przed wejściem do UE spory udział miały kraje spoza Wspólnoty. Później jednak obroty koncentrowały się w ogromnej większości na obszarze Unii Europejskiej i dotyczyły głównie krajów sąsiadujących.

Rysunek 1.4. Import zbóż i produktów zbożowych (w tys. ton)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych CAAC.

Rysunek 1.5. Eksport zbóż i produktów zbożowych (w tys. ton)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych CAAC.

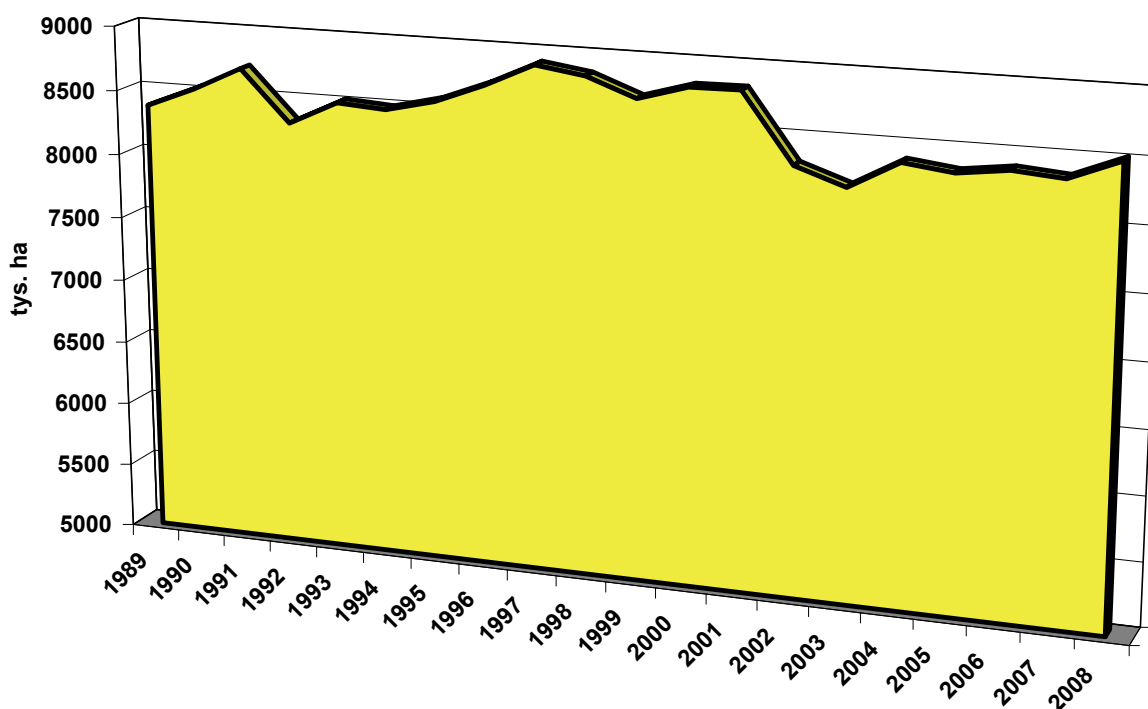
### 1.2.3. Dopłaty bezpośrednie

Po kilku latach obecności Polski w UE trudno jest formułować jednoznaczne stwierdzenia na temat wpływu dopłat bezpośrednich na rynek zbóż, czyli na producentów zbóż. W tym okresie wahania w produkcji zbóż były powodowane przez czynniki losowe, ponieważ nie było znacznych zmian ani powierzchni uprawy, ani zużycia środków plonotwórczych.

Podjętą próbę oceny wpływu dopłat bezpośrednich na produkcję zbóż, należałoby prześledzić zmiany areału uprawy w dłuższym horyzoncie czasowym, wyznaczyć długoterminowe tendencje oraz wyodrębnić ich zmiany.

W okresie transformacji wyraźnie widać poszczególne fazy kształtowania się powierzchni uprawy zbóż. Można zaobserwować trend wzrostowy w poprzedniej dekadzie oraz spadek areału zbóż w latach 2000-2003. W kolejnych latach, czyli po wejściu do UE (2004-2008), nastąpiło odwrócenie tendencji spadkowej. Jest to jednak za krótki okres, aby z całą pewnością stwierdzić, że to jest długookresowa tendencja.

Rysunek 1.6. Powierzchnia uprawy zbóż w Polsce



Źródło: GUS.

Uzależnienie prawa do bezpośrednich dopłat uzupełniających od struktury zasiewów stało się skutecznym bodźcem do powiększenia ogólnej powierzchni zasiewów (m.in. poprzez zagospodarowywanie odłogów) i zwiększenia w niej

udziału zbóż, rzepaku i innych roślin, którym przysługują dopłaty uzupełniające. W 2005 roku, z powodu niskiego poziomu cen rok wcześniej, areal uprawy zbóż uległ ograniczeniu. Rosnące od drugiej połowy sezonu 2005/06 ceny zbóż spowodowały, że rolnicy zwiększyli powierzchnię uprawy zbóż (szczególnie jarych) w latach 2006-2008. W warunkach niskich cen po wejściu do UE, to właśnie dopłaty bezpośrednie zachęcały rolników do uprawy zbóż. Spadek zainteresowania zbożami w tym okresie byłby o wiele głębszy, gdyby nie objęto ich dopłatami bezpośrednimi.

Można zatem pokusić się o stwierdzenie, że o ile w 2004 roku dopłaty bezpośrednie spowodowały wzrost arealu zbóż, a w kolejnych latach (2005-2007) podtrzymywały zainteresowanie ich uprawą, to wzrost powierzchni zbóż w 2008 roku wynikał głównie z wysokich cen zbóż.

Oprócz tego zachodzą zmiany wewnątrz grupy producentów zbóż. Z punktu widzenia koncentracji produkcji, dopłaty bezpośrednie działają negatywnie. Wielu małych producentów dzięki dopłatom nie zrezygnowało z uprawy zbóż, jak to miało miejsce w przypadku ziemniaków, które nie są objęte tymi płatnościami. Małe gospodarstwa są bardzo podatne na krótkotrwałe zmiany koniunktury na rynku i bardzo szybko reagują na jakiegokolwiek jej zmiany wzrostem bądź spadkiem produkcji zbóż. Dopłaty bezpośrednie łagodzą wpływ rynku na tę grupę producentów. Duże gospodarstwa swą długoterminową strategię działania wiążą w większości z uprawą zbóż. Dopłaty bezpośrednie wpływają więc w większym stopniu na ich kondycję finansową niż na decyzje produkcyjne.

#### **1.2.4. Dopłaty do materiału siewnego**

Opracowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) program poprawy jakości produktów rolnych umożliwia producentom korzystanie z dopłat do materiału siewnego lub sadzeniaków kategorii elitarny lub kwalifikowany. Dopłaty udzielane są przez Agencję Rynku Rolnego w ramach pomocy *de minimis*. Co prawda, w ostatnich latach wzrasta zainteresowanie rolników tą formą wsparcia. Jednak jak dotychczas dopłaty te praktycznie nie mają wpływu na wielkość podaży zbóż w skali kraju. W 2007 roku objęto nimi niespełna 113 tys. ha.

### **1.3. Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na dochody w sektorze zbóż**

#### **1.3.1. Sytuacja przemysłu zbożowo-młynarskiego**

Po wejściu do UE, po przejściowym spadku, ponownie rośnie wolumen przemiałów przemysłowych. Zwiększa się także produkcja większości produktów zbożowych, z wyjątkiem mąk żytnich. Ze względu na wysokie ceny surowca

w 2007 roku odnotowano spadek przemiałów przemysłowych (o 5,3%) i produkcji mąk oraz spowolnienie wzrostu produkcji niektórych produktów (tab. 1.1).

Tabela 1.1. Przemysłowe przetwórstwo zbóż (w tys. ton)

Lata	Przemiał zbóż	Produkcja					
		mąk pszennych	mąk żytnich	makaronu	kasze i płatki	pieczywa świeżego	pieczywa cukierniczego
2001	3 340	2 117	259	106,5	73,1	1 653	198,8
2002	3 540	2 254	262	124,1	80,1	1 547	211,8
2003	3 760	2 418	261	123,2	77,9	1 556	236,5
2004	3 570	2 285	255	134,9	79,1	1 532	318,4
2005	3 840	2 488	245	142,0	92,0	1 549	329,8
2006	3 909	2 543	241	146,0	112,6	1 552	360,8
2007	3 700	2 399	234	155,3	111,6	1 523	417,7
2008 <sup>a</sup>	3 700	2 400	235	160,0	115,0	1 550	420,0

<sup>a</sup> prognoza na podstawie danych za osiem miesięcy z firm średnich i dużych

Źródło: Rynek zbóż. Stan i perspektywy, nr 35, „Analizy Rynkowe” 2008.

Z informacji o produkcji w średnich i dużych firmach przemysłowych w ośmiu miesiącach bieżącego roku oraz o zbiorach i cenach zbóż wynika, że w 2008 roku przemiały przemysłowe oraz produkcja mąk pszennych i żytnich będą zbliżone do ubiegłorocznych. Produkcja makaronu w firmach przemysłowych w minionych miesiącach 2008 roku była o kilka procent większa i w skali roku wyniesie ona około 160 tys. ton.

Od wielu lat systematycznie wzrasta produkcja trwałego pieczywa cukierniczego (sucharów, pierników, biszkoptów, wafli, macy i pieczywa chrupkiego). Największy wzrost produkcji tych wyrobów odnotowano w latach 2003-2004, a ponowne przyspieszenie dynamiki wzrostu tych wyrobów nastąpiło w roku ubiegłym. Produkcja trwałego pieczywa cukierniczego wzrosła o około 15%. Dynamicznie rozwija się produkcja żywności preparowanej, otrzymywanej przez spęcznienie lub prażenie zbóż, która w 2007 roku wyniosła około 103 tys. ton i była o 70% większa niż w 2001 roku. W 2007 roku nastąpiło zahamowanie wzrostu produkcji kasz i płatków. Było to wynikiem spadku produkcji kasz o około 7%, przy większej (o 29,2%) produkcji płatków. Wyniki dużych i średnich firm przemysłowych wskazują, że produkcja tych wyrobów w roku bieżącym będzie zbliżona do poziomu z ostatnich dwóch lat. Od kilku lat względnie stabilna jest przemysłowa produkcja wyrobów ciastkarskich i pieczywa świeżego, która wyniosła odpowiednio około 190 i 1550 tys. ton rocznie.

Po wejściu do UE wyniki ekonomiczno-finansowe przemysłu zbożowo-młynarskiego cechowała wyraźna poprawa, pomimo przejściowego ich pogorszenia w 2005 roku. W 2008 roku nastąpiło ponownie pogorszenie sytuacji, ale wskaźniki rentowności były nadal zadowalające. Najbardziej rentownymi branżami były produkcja pieczywa, produkcja pasz oraz w ostatnich latach produkcja pieczywa trwałego. Dobrą rentowność miały również przemiany zbóż (młynarstwo). Najmniej rentowną branżą była produkcja makaronu, która w 2005 roku nie przynosiła dochodów. W ujęciu czasowym widać jednak poprawę wyników ekonomicznych oraz finansowych, w tym płynności. Jednak ostatnie lata, kiedy ceny zbóż gwałtownie rosły, zahamowały ten proces. Niemniej wszystkie branże przetwórstwa zbóż w I półroczu 2008 r. miały dodatni wynik finansowy, a ich rentowność była zadowalająca. Jest to zjawisko trwałe we wszystkich branżach, z wyjątkiem produkcji makaronu. Duże (ponad 5%) były także wpływy własnej gotówki (z zysku i amortyzacji). Wysoki był udział zysku netto w strukturze przychodów gotówki, szczególnie producentów pasz (69%), pieczywa świeżego (około 63%) i cukierniczego (prawie 55%), a trochę mniejszy w młynarstwie (45%) i w produkcji makaronu (49%).

Tabela 1.2. Wyniki finansowe przemysłu zbożowo-młynarskiego (łącznie z makaronowym)

Mierniki	2003	2004	2005	2006	2007	I półrocze	
						2007	2008
Rentowność w proc. przychodów							
zysk brutto	3,35	5,33	2,56	4,56	4,86	5,33	2,92
zysk netto	2,42	4,39	1,92	3,73	4,09	4,48	2,35
akumulacja <sup>a</sup>	5,98	8,20	6,09	7,72	7,35	7,92	5,17
nadwyżka operacyjna <sup>b</sup>	9,91	11,19	9,02	10,06	9,51	10,05	7,63
Koszty finansowe w proc. przychodów	3,00	2,05	2,29	1,50	1,39	1,29	1,89
Współczynnik bieżącej płynności	1,07	1,09	1,04	1,12	1,11	1,23	1,03
Stopa inwestowania	1,31	1,18	0,89	1,45	1,12	1,32	1,08

<sup>a</sup> zysk netto plus amortyzacja, <sup>b</sup> suma zysku brutto, amortyzacji i kosztów finansowych

Źródło: Rynek zbóż. Stan i perspektywy, nr 35, „Analizy Rynkowe” 2008.

Najlepszym stanem finansowym w ostatnich charakteryzują się producenci pasz i makaronu, a ich współczynnik bieżącej płynności finansowej przekroczył odpowiednio 1,9 i 1,3. Kapitał własny finansował odpowiednio 49 i 24% majątku obrotowego, a kredyty długoterminowe były o 25 i 2% większe od wartości amortyzacji. W młynarstwie obniżył się współczynnik bieżącej płynności finansowej. Majątek obrotowy był w całości finansowany kapitałem obcym.

Tabela 1.3. Wyniki finansowe przedsiębiorstw pierwotnego i wtórnego przetwórstwa zbóż (zatrudniających ponad 9 osób)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	I półrocze	
					2007	2008
<b>Przemiał zbóż</b>						
- rentowność netto <sup>a</sup>	4,89	2,32	4,14	4,23	4,37	2,27
- nadwyżka operacyjna <sup>a</sup>	11,33	9,17	10,25	9,75	10,04	7,61
- współczynnik bieżącej płynności	1,07	1,06	1,15	1,09	1,21	1,00
<b>Produkcja pasz</b>						
- rentowność netto <sup>a</sup>	4,08	4,94	3,67	3,67	4,24	3,36
- nadwyżka operacyjna <sup>a</sup>	8,61	9,13	7,46	7,32	7,83	6,47
- współczynnik bieżącej płynności	1,88	2,04	1,75	1,90	1,93	1,94
<b>Produkcja makaronu</b>						
- rentowność netto <sup>a</sup>	1,51	-1,17	0,75	2,94	5,37	3,04
- nadwyżka operacyjna <sup>a</sup>	10,36	7,93	8,67	7,50	10,18	7,85
- współczynnik bieżącej płynności	1,25	0,94	0,94	1,38	1,45	1,31
<b>Produkcja pieczywa</b>						
- rentowność netto <sup>a</sup>	4,87	5,24	5,08	6,12	7,05	6,33
- nadwyżka operacyjna <sup>a</sup>	10,86	11,48	10,90	11,85	12,68	11,99
- współczynnik bieżącej płynności	1,27	1,11	1,17	1,27	1,20	1,12
<b>Produkcja pieczywa cukierniczego</b>						
- rentowność netto <sup>a</sup>	0,98	5,90	6,02	7,78	4,86	5,45
- nadwyżka operacyjna <sup>a</sup>	9,66	14,10	13,22	13,52	12,40	12,20
- współczynnik bieżącej płynności	0,90	1,21	1,18	1,04	0,98	1,04

<sup>a</sup> w procentach przychodów

Źródło: Rynek zbóż. Stan i perspektywy, nr 30, 32, 34, 35, „Analizy Rynkowe” 2006-2008.

### 1.3.2. Dochody i koszty w produkcji zbóż

Analiza kosztów i dochodów w produkcji zbóż została przeprowadzona na przykładzie pszenicy ozimej, tj. zboża o najbardziej nakładochłonnej technologii produkcji, a jednocześnie najważniejszego z punktu widzenia rynku. Do celów tego opracowania wykorzystano badania i dane Zakładu Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB z systemu AGROKOSZTY w ramach polskiego komponentu FADN. Dobrane do próby gospodarstwa były z reguły bardziej sprawne ekonomicznie niż większość gospodarstw w kraju i dlatego wyniki te nie w pełni odzwierciedlają ogólną sytuację, ale stanowią bazę porównawczą w ujęciu czasowym.

O rokrocznych zmianach opłacalności produkcji zbóż decydują głównie ceny producenta oraz w mniejszym stopniu poziom kosztów, szczególnie bezpośrednich. W strukturze kosztów bezpośrednich dominują koszty środków ochrony roślin i nawozów. W całości kosztów ponoszonych w produkcji pszenicy ozimej koszty bezpośrednie stanowią około 50%. Pozostałą część stanowią koszty pośrednie rzeczywiste (w tym koszty energii i paliw) i amortyzacja.



Przed wejściem do UE produkcja zbóż w Polsce należała do nielicznych gałęzi produkcji rolniczej charakteryzujących się relatywnie wysokim poziomem dochodowości (opłacalności). W późniejszym okresie (lata 2004-2007) nastąpiły duże wahania w tym zakresie. Z badań Zakładu Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB<sup>1</sup> wynika, że w badanych gospodarstwach<sup>2</sup> dochodowość produkcji pszenicy mierzona poziomem relacji dochodu netto do wartości produkcji z 1 ha uprawy, kształtowała się w latach 2004-2007 na poziomie 12-60%, przy czym dolną granicę tego przedziału wyznaczał poziom z 2005 roku, górną zaś z 2007 roku. Pomijając 2005 rok, nie było większych zmian w stosunku do okresu przed akcesją. W większości lat realizowany z produkcji zbóż dochód pozwalał na opłacenie pracy własnej rolnika i jego rodziny na poziomie parytetowym, ale zapewniał tylko częściową opłatę kosztów kapitału własnego.

Mniej optymistycznie przedstawia się sytuacja w ujęciu dynamicznym. W latach dziewięćdziesiątych, a także w bieżącej dekadzie obserwowano stabilizację opłacalności produkcji na poziomie zapewniającym liczący się wzrost nakładów środków plonotwórczych i zwiększenie produkcji zbożowej w stopniu umożliwiającym osiągnięcie stanu samowystarczalności.

W okresie 1990-2007 pod tym względem pozytywnie wyróżniają się jedynie lata 1992-1996, w których z roku na rok odnotowywano poprawę opłacalności produkcji i dzięki temu widoczne stały się symptomy wychodzenia rolnictwa z zapaści technologicznej. Instrumenty polityki zbożowej, do pewnego stopnia kompensowały negatywne skutki wzrostu cen środków plonotwórczych (nawozów mineralnych, środków ochrony roślin, nasion kwalifikowanych itp.), a przez to wpływały hamująco na wzrost jednostkowych kosztów produkcji zbóż.

W pierwszych latach po akcesji obserwowano spadek opłacalności produkcji zbóż (w porównaniu od okresu bezpośrednio przed wejściem do UE). Przyczyniły się do tego zmiany cen zbóż, które w latach 2004-2006 kształtowały się na stosunkowo niskim poziomie. Począwszy od połowy 2006 roku do połowy 2008 r. ceny zbóż ponownie były wysokie i tendencja spadkowa opłacalności produkcji diametralnie zmieniła się (tab. 1.4).

---

<sup>1</sup> Por. A. Skarżyńska, J. Sadowska, *Koszty jednostkowe i dochodowość produkcji rolniczej w gospodarstwach indywidualnych* wyniki za rok 1997, 1998, 1999, 2000 i 2001, IERiGŻ, Warszawa 1998, 1999, 2000, 2001 i 2002.

<sup>2</sup> Przedmiotem badania były gospodarstwa o średniej powierzchni użytków rolnych 12,96 ha, z czego 78,7% stanowiły grunty orne, zaś zboża w strukturze zasiewów stanowiły ok. 70%.

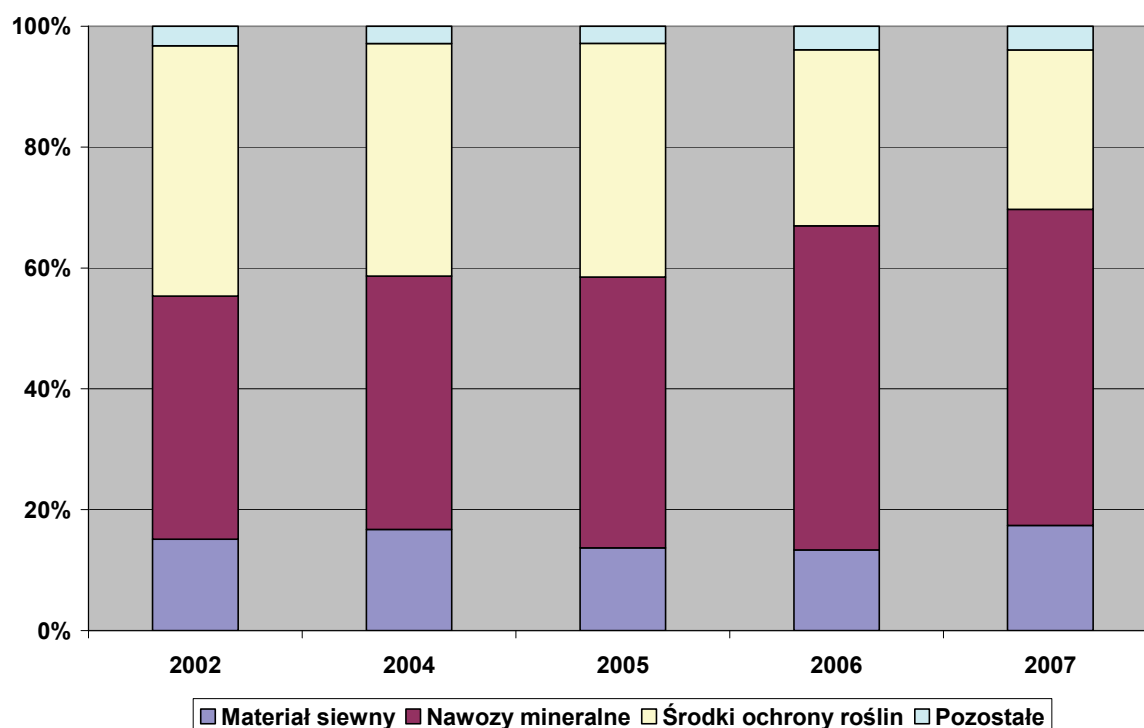
Tabela 1.4. Produkcja, nakłady, koszty i nadwyżka bezpośrednia w uprawie pszenicy ozimej<sup>a</sup>

Wyszczególnienie	Jedn. miary	2002	2004	2005	2006	2007
Plony	dt/ha	51,6	55,6	51,3	44,5	53,5
Cena sprzedaży	zł/dt	44,32	47,96	37,33	48,73	76,16
Wartość produkcji	zł/ha	2 643,68 <sup>b</sup>	2 667	1 918	2 186	4 103
Koszty bezpośrednie	zł/ha	1 087,04	1 190	1 197	878	967
w tym: materiał siewny	zł/ha	164,22	199	164	117	168
nawozy mineralne	zł/ha	437,24	499	536	471	506
środki ochrony roślin	zł/ha	450,40	458	463	256	255
pozostałe	zł/ha	35	34	34	34	38
Nadwyżka bezpośrednia	zł/ha	1 556,4	1 477	721	1 308	3 136
Dopłaty bezpośrednie	zł/ha	-	503	507	590	595
Nakłady pracy	godz.	16,5	16,5	16,5	12,0	12,0

<sup>a</sup> prezentowane wyniki odnoszą się tylko do określonej próby gospodarstw rolnych; lata 2003 i 2006 dane empiryczne, 2004, 2005 i 2007 dane szacunkowe; <sup>b</sup> włączając dopłaty do skupu

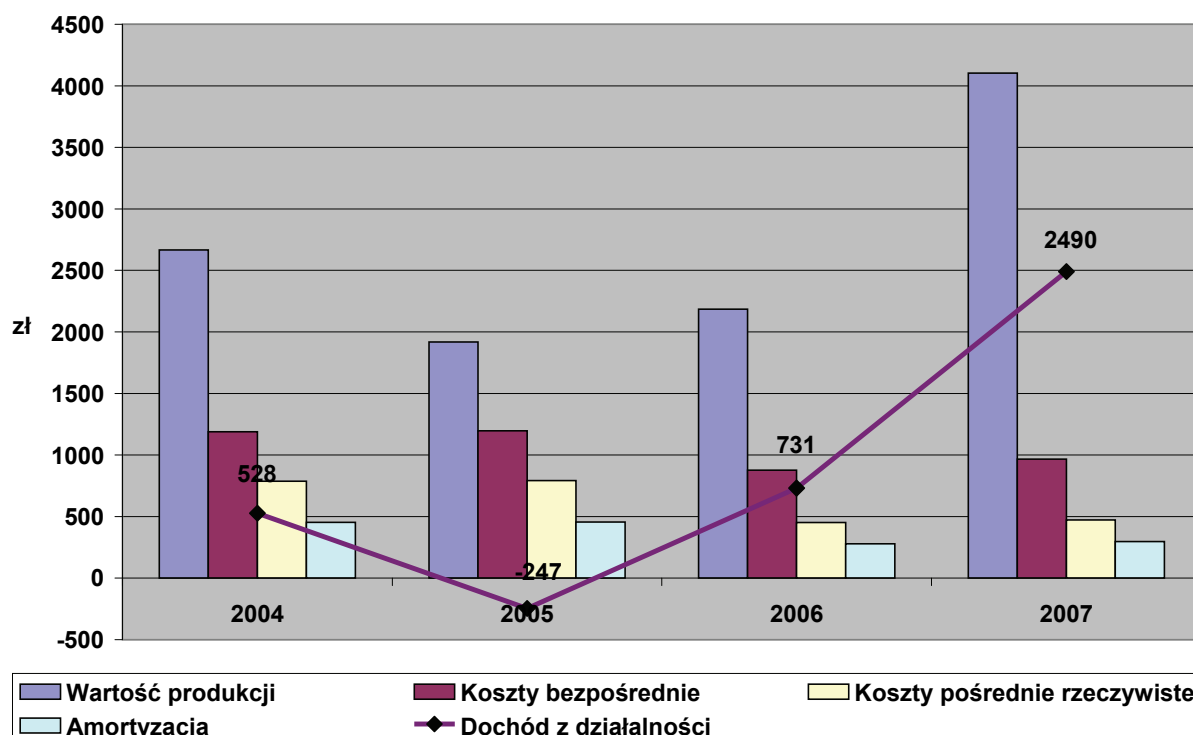
Źródło: A. Skarzyńska (red.), *Produkcja, koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w latach 2002-2005*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006 oraz I. Ziętek (red.), *Produkcja, koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w latach 2006-2007*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

Rysunek 1.7. Struktura kosztów bezpośrednich w uprawie pszenicy ozimej (w procentach)



Źródło: obliczenia własne na podstawie A. Skarzyńska (red.), *Produkcja, koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w latach 2002-2005*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006 oraz I. Ziętek (red.), *Produkcja, koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w latach 2006-2007*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

Rysunek 1.8. Wartość produkcji, koszty oraz dochód z uprawy pszenicy ozimej (w zł)



Źródło: obliczenia własne na podstawie A. Skarżyńska (red.), *Produkcja, koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w latach 2002-2005*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006 oraz I. Ziętek (red.), *Produkcja, koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w latach 2006-2007*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

Przed wejściem do UE Polska była zdolna eksportować zboża w dużych ilościach jedynie okazjonalnie, w latach dużego urodzaju. Świadczyło to raczej o braku nadwyżek eksportowych, a w mniejszym stopniu o (nie)konkurencyjności naszych zbóż. W latach przeciętnego urodzaju nadwyżki zbóż były w kraju na tyle małe, że niewiele pozostawało na eksport, a i ceny były wysokie, co obniżało konkurencyjność naszego ziarna. Dużo pozostawiała też do życzenia jakość ziarna.

Wśród przyczyn tego stanu rzeczy (oprócz przyczyn wewnętrznych) wskazać przede wszystkim należy na ograniczenia zewnętrzne. Na podstawie postanowień Rundy Urugwajskiej GATT Polska do momentu akcesji do UE, w odróżnieniu od krajów UE-15 i innych eksporterów, pozbawiona była możliwości subsydiowania wywozu zbóż i produktów zbożowych. Możliwości zwiększania eksportu zależały od instytucjonalnych czynników zewnętrznych i ograniczały się głównie do niewielkich preferencyjnych kwot taryfowych przyznanych Polsce na zasadzie wzajemności przez inne kraje, głównie kraje CEFTA i kraje rozwijające się. Z tego powodu polskie firmy nie były w stanie skutecznie konkurować, zwłaszcza na międzynarodowych rynkach.

Po wejściu do UE sytuacja zmieniła się diametralnie. Polska uzyskała dostęp bez ograniczeń, do dużego rynku Wspólnoty, pojawiły się także możliwości subsydiowania eksportu ziarna do krajów trzecich. Rozwój sytuacji cenowej w kraju, a także nowe uwarunkowania instytucjonalne (wprowadzenie WPR) nie pozostały bez wpływu na konkurencyjność i możliwości eksportowe sektora zbożowego. Od 1 maja 2004 roku, w wyniku przejścia unijnego systemu regulacji eksportu, wzrosły znacząco szanse na poprawę konkurencyjności polskiego sektora zbożowego. Otwarcie dostępu do subsydiów eksportowych finansowanych z budżetu UE oraz systemu preferencji celnych przyznanych krajom UE na zasadzie wzajemności może znakomicie ułatwić lokowanie produktów zbożowych na rynkach szeregu krajów, na których polskie firmy do tej pory nie były w stanie konkurować na równych prawach z innymi dostawcami.

Przeszkodami do wykorzystania powstałych możliwości były początkowo słaba znajomość unijnych procedur ubiegania się o pozwolenia i refundacje eksportowe, słabe rozeznanie rynków zbytu i mały dostęp eksporterów do zagranicznych kanałów zbytu. Oprócz tego czynnikiem stawiającym na gorszej pozycji naszych eksporterów jest nasze położenie geograficzne oraz stosunkowo słabo rozwinięta infrastruktura transportowa, poczynając od bazy magazynowej, sieci dróg i kolei z bocznicami i stacjami przeładunkowymi, a kończąc na terminalach portowych. Poza tym rozdrobnienie produkcji wpływa na większe koszty zebrania jednorodnej partii towaru. Coraz większy wpływ na rozwój eksportu ma aprecjacja polskiej waluty wobec euro i dolara USA. Proces ten postępuje powoli, ale nieprzerwanie od kilku lat. Tendencja ta utrzyma się również w perspektywie kilku lat. Drogi złoty powoduje spadek konkurencyjności naszego ziarna na rynkach docelowych. Aby zniwelować skutki aprecjacji krajowej waluty, nasi eksporterzy muszą obniżać koszty związane z zakupem i transportem ziarna, co w przypadku wyrównanych w Polsce i Niemczech cen nie jest łatwe. W związku z tym coraz bardziej kłopotliwe jest utrzymanie udziału w rynkach docelowych na obecnym poziomie, szczególnie na rynkach krajów trzecich. Głównym rynkiem zbytu unijnego zboża są kraje Afryki Północnej, gdzie oprócz konkurencji z Niemiec, Francji czy Węgier, konkurujemy z dostawcami z krajów trzecich, takich jak USA, Argentyna czy Ukraina i Rosja.

Jak pokazują wyniki handlu zagranicznego, po akcesji do UE konkurencyjność polskiego ziarna zwiększyła się, zarówno na rynkach Wspólnoty, jak i na świecie, ale rozwój sytuacji w ostatnich latach przysparza problemów z jej utrzymaniem. Obecnie Polska rokrocznie, niezależnie od wielkości zbiorów, jest w stanie eksportować relatywnie duże ilości ziarna (ponad 1 mln ton), z czego większość stanowi pszenica.

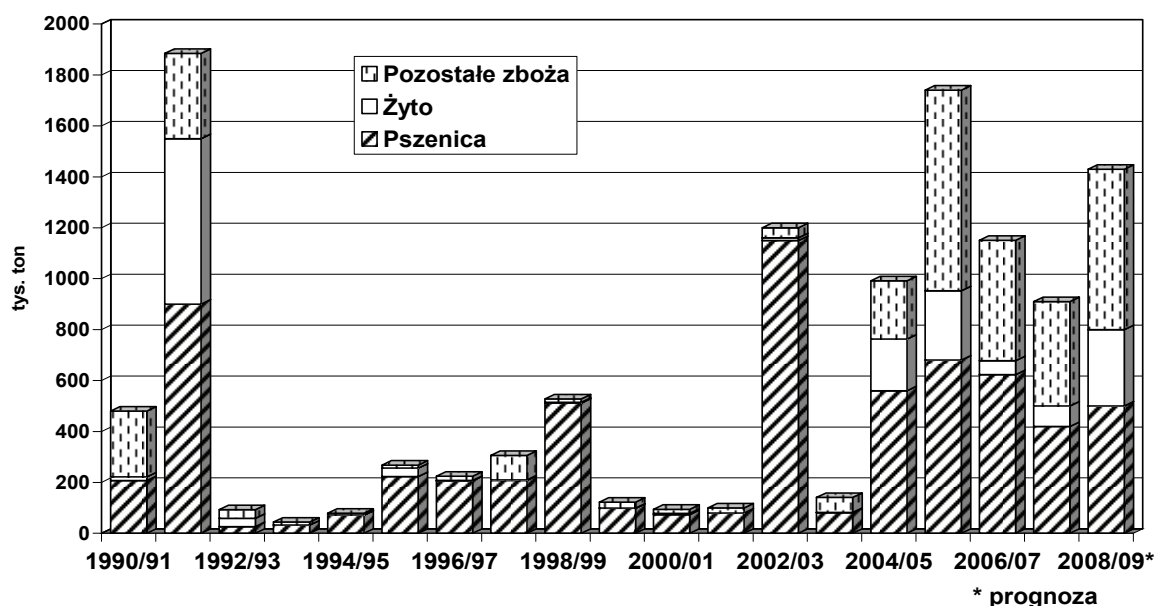
Tabela 1.5. Wyniki polskiego handlu zagranicznego zbożami

Lata	Zboża ogółem					Pszenica				
	produkcja	eksport	udział eksportu w produkcji	import	saldo	produkcja	eksport	udział eksportu w produkcji	import	saldo
	w tys. ton		w proc.	w tys. ton		w tys. ton		w proc.	w tys. ton	
1998/99	27 101	528	1,9	1 309	-780,6	9 537	512	5,4	497	15,0
1999/00	25 690	124	0,5	1 342	-1 217,3	9 051	98	1,1	267	-169,0
2000/01	22 267	95	0,4	2 419	-2 324,3	8 503	74	0,9	912	-838,0
2001/02	26 902	100	0,4	933	-833,5	9 283	79,8	0,9	351	-271,2
2002/03	26 838	1 200	4,5	811	388,7	9 304	1 150	12,4	149	1 001,0
2003/04	23 347	141	0,6	1 077	-935,3	7 858	81	1,0	214	-133,0
2004/05	29 561	992	3,4	1 027	-35,0	9 892	560	5,7	410	150,0
2005/06	26 846	1 741	6,5	978	762,9	8 771	680,7	7,8	376	304,7
2006/07	21 714	1 151	5,3	3 502	-2 351,2	7 060	623,5	8,8	1 667	-1 043,0
2007/08	27 040	1 066	3,9	2 146	-1 079,5	8 317	505,5	6,1	763	-257,5
2008/09 <sup>a</sup>	26 642	1 250	4,7	935	315,0	8 708	550	6,3	400	150,0

<sup>a</sup> szacunek

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS i CAAC.

Rysunek 1.9. Polski eksport zbóż (w tys. ton)

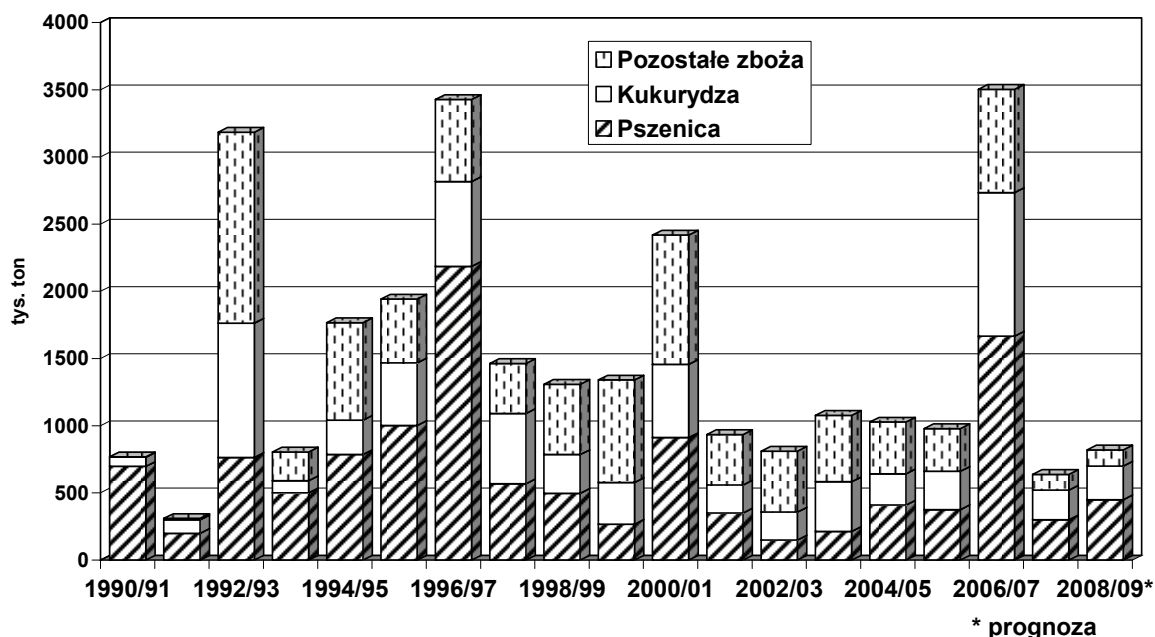


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych CIHZ, MF, GUS i CAAC.

Po integracji z UE obniżyła się konkurencyjność naszego ziarna na krajowym rynku w stosunku do ziarna unijnego, ale w zamian mamy dużo wyższy poziom ochrony rynku przed importem z krajów trzecich. W sytuacji, kiedy ceny światowe są niższe od cen w UE, nasze ziarno ma mocniejszą pozycję na wla-

snym rynku. Niedobory strukturalne, czy koniunkturalne, mogą być znacznie łatwiej uzupełniane importem z krajów Unii Europejskiej.

Rysunek 1.10. Polski import zbóż (tys. ton)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych CIHZ, MF, GUS i CAAC.

Po integracji, kiedy w handlu wewnątrz UE jedynym czynnikiem limitującym obroty są koszty transportu, Polska południowo-wschodnia sprowadza ziarno z krajów sąsiadujących (Słowacja, Węgry, Czechy), a z zachodnich rejonów i z Pomorza ziarno jest eksportowane. O ile w eksporcie z reguły dominuje ziarno o parametrach paszowych, to w imporcie raczej zboża chlebowe.

## 1.4. Wnioski

### Zmiany w polityce w sektorze zbóż

W sezonie 2007/08, z powodu niskiego stanu zapasów interwencyjnych, Komisja Europejska nie miała możliwości przeciwdziałania wzrostowi cen. W sezonie 2008/09, jak na razie, utrzymano wprowadzone wtedy regulacje mające na celu stabilizację sytuacji rynkowej (zawieszenie pobierania opłat celnych w imporcie ziarna zbóż, a w eksporcie wypłacania refundacji wywozowych, zniesienie obowiązku odłogowania). W bieżącym sezonie nie będzie większych zmian w zasadach skupu interwencyjnego pszenicy i jęczmienia. Zgodnie

z wcześniejszymi uzgodnieniami, mniejszy będzie limit interwencyjnych zakupów kukurydzy (0,7 mln ton). W Polsce w sezonie 2008/09 ceny rynkowe zbóż nadal będą przewyższały cenę interwencyjną. W związku z tym nie będzie podaży ziarna do skupu interwencyjnego. W czwartym kwartale 2008 roku nastąpiła deprecjacja złotego, a ceny rynkowe kształtują się na niskim poziomie, co może skutkować podażą tego zboża do skupu interwencyjnego.

### **Wpływ instrumentów WPR na podaż zbóż**

W 2008 roku minęły dopiero 4 lata od wejścia Polski w struktury UE. W związku z tym szeregi czasowe są zbyt krótkie, aby umożliwiły przeprowadzenie matematycznej analizy wpływu wprowadzonych regulacji UE na podaż zbóż w Polsce. Niemniej, można się pokusić o sformułowanie pierwszych wniosków na ten temat.

Podaż zbóż nadal jest silnie skorelowana z wysokością zbiorów. Jednak stopień korelacji po wejściu do UE jest znacznie mniejszy niż poprzednio. Wzrasta towarowość produkcji, co zwiększa podaż zbóż na rynku. System skupu interwencyjnego ma bezpośredni wpływ na podaż zbóż objętych interwencją, ponieważ wzrasta ich udział w obrotach rynkowych jako zbóż towarowych. Interwencja zmienia rozkład podaży w czasie (zmniejszona sezonowość skupu), nawet w ostatnich latach, kiedy nie było skupu interwencyjnego dostawy na rynek są bardziej rozłożone w czasie.

Produkcja zbóż (abstrahując od czynników losowych i ich wpływu na plony) zależy od powierzchni uprawy zbóż, która wzrosła po przystąpieniu Polski do UE o ok. 200 tys. ha w porównaniu z latami 2002-2003 pod wpływem regulacji unijnych (system dopłat). W ostatnich latach na produkcję zbóż istotny wpływ wywiera jednak wysokość cen rynkowych. Te z kolei wynikają z sytuacji na rynku Unii Europejskiej oraz na świecie. Innymi słowy można powiedzieć, że zależały od rozwoju sytuacji w handlu zagranicznym, który oczywiście podlega określonym regulacjom.

### **Wpływ WPR na dochody w sektorze zbóż**

W momencie wejścia do UE nie było wątpliwości, że regulacje WPR będą stabilizowały dochody zarówno producentów, jak i przetwórców zbóż poprzez wpływ na ceny rynkowe. Wtedy zarówno jedni, jak i drudzy mogli liczyć na stabilizujący wpływ ceny interwencyjnej, a producenci dodatkowo na dopłaty bezpośrednio. Dodatkowo UE chroniła swój rynek praktycznie zaporowymi opłatami celnymi w imporcie z krajów trzecich.

Jednak rozwój sytuacji w kolejnych latach poddał w wątpliwość tę tezę. Złożyły się na to dwie główne przyczyny, wzrost kosztów produkcji i przetwórstwa oraz gwałtowne wahania cen rynkowych, z reguły znacznie powyżej ceny interwencyjnej. Wzrost kosztów produkcji przebiegał dwuetapowo: w pierwszych latach po akcesji, kiedy dochodziło do wzrostu cen środków produkcji ze względu na otwarcie granic wewnątrz UE oraz w ostatnich latach, kiedy znacznie zdrożała energia i paliwa. Co prawda dopłaty bezpośrednio częściowo niwelowały skutki pierwszej fazy wzrostu kosztów, ale w stosunku do nadal wzrastających kosztów produkcji rozwiązania WPR okazały się nieskuteczne. Właściwie to rosnące w ostatnich latach ceny zbóż skutecznie zapewniły producentom wzrost dochodów. Z drugiej strony jednak spowodowały wzrost kosztów surowcowych dla przetwórców zbóż. W tym względzie skuteczność regulacji WPR okazała się także wątpliwa, przynajmniej w krótkoterminowej perspektywie. Potrzeba było dopiero poprawy sytuacji na rynku (wzrost zbiorów), aby nastąpił spadek cen. Co prawda częściowo można to przypisać wprowadzonym regulacjom WPR (zawieszenie odłogowania, wypłacania refundacji eksportowych), ale tylko w znikomym stopniu. Podsumowując należy stwierdzić, że obecna WPR w sektorze zbóż w obecnym kształcie Wspólnoty ma ograniczone możliwości stabilizacji sytuacji na rynku i co za tym idzie oddziaływania na dochody producentów zbóż.



## 2. Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynek cukru

*dr Łucja Chudoba*

### 2.1. Porównawcza analiza systemu regulacji rynku cukru przed i po wejściu do UE

System regulacji rynku cukru, który obowiązywał w Unii Europejskiej do roku 2005/06 (tab. 2.1), został wprowadzony w roku 1968 i od tego czasu funkcjonował w prawie niezmienionej postaci. Ceny cukru na rynku wewnętrznym Wspólnoty były dużo wyższe niż ceny tego produktu na rynku światowym. Jakkolwiek system uważany był za samowystarczalny, ponieważ subsydia eksportowe były w przeważającej mierze pokrywane wpływami z opłat produkcyjnych, konsumenci cukru w krajach Wspólnoty musieli płacić wysokie ceny. System kwot produkcyjnych, które przydzielano każdemu z krajów członkowskich, zachęcał do nieekonomicznej (drogiej) produkcji. W Polsce począwszy od roku 1995/96 wdrażano system regulacji rynku cukru podobny do stosowanego w Unii Europejskiej.

Począwszy od roku 2006/07 w Unii Europejskiej wprowadzana jest reforma systemu regulacji rynku cukru (tab. 2.2). Na zapoczątkowanie reformy duży wpływ miało stanowisko Światowej Organizacji Handlu (WTO), zgodnie z którym uznano za zasadną skargę Brazylii, Australii i Tajlandii, skierowaną przeciwko eksportowi przez Unię Europejską na rynki światowe ogromnych ilości cukru o kosztach wytworzenia wyższych od cen światowych. Zgodnie z decyzją WTO eksport przez kraje UE tzw. cukru C uznano za niedozwolony, z wyjątkiem niewielkiego limitu ilościowego. W tej sytuacji jednym z głównych celów reformy rynku cukru stało się zmniejszenie do 2015 roku produkcji cukru o 6 mln ton.

Tabela 2.1. System regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej i w Polsce w latach 2001/02 – 2005/06

Unia Europejska – lata 2001/02–2005/06	Polska – lata 2001/02–2003/04
<b>1. Cel polityki cukrowniczej</b>	
Utrzymanie i stabilizowanie cen buraków cukrowych i cukru na stosunkowo wysokim poziomie, gwarantującym: <ul style="list-style-type: none"><li>• godziwą dochodowość uprawy buraków cukrowych i opłacalność produkcji cukru,</li><li>• środki finansowe na dopłaty do eksportu cukru, realizowanego zwykle przy bardzo niskich cenach na rynku międzynarodowym.</li></ul>	Analogiczny jak w Unii Europejskiej.

## 2. Instrumenty polityki cukrowniczej

### 2.1. Ceny administrowane

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Cena interwencyjna cukru białego (standardowej jakości) w krajach członkowskich UE cechujących się przewagą podaży nad popytem wynosiła 631,9 euro/t; w krajach o niedoborze podaży nad popytem obowiązywały ceny interwencyjne o 2-4% wyższe. Interwencyjny skup cukru wyprodukowanego w ramach kwot mógł być zorganizowany w przypadku, gdy rynkowe ceny zbytu tego produktu spadały poniżej ceny interwencyjnej.</li><li>• Podstawowa cena skupu buraków cukrowych (standardowej jakości) w krajach członkowskich UE o co najmniej przeciętnych warunkach uprawy wynosiła 47,67 euro/t.<br/>Cena minimalna buraków A (do produkcji cukru kwoty A) wynosiła 46,72 euro/t, natomiast buraków B (do produkcji cukru kwoty B) – 32,42 euro/t.</li><li>• Ceny skupu buraków C, z których uzyskiwano cukier C, czyli nadwyżkę przeznaczoną na eksport bez dopłaty, były cenami umownymi.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Cukier biały<ul style="list-style-type: none"><li>– W roku 2001/02 – minimalna cena zbytu, poniżej której cukier nie mógł być sprzedawany na rynku krajowym – 2,00 zł/kg.</li><li>– W roku 2002/03 – cena interwencyjna, po której cukier mógł być skupowany przez Agencję Rynku Rolnego i powyżej której musiał być sprzedawany na rynku krajowym – 1,80 zł/kg.</li><li>– W roku 2003/04 – anulowano obowiązek sprzedaży cukru po cenach wyższych niż interwencyjne, ograniczono go do transakcji ARR. Cena interwencyjna – 1,88 zł/kg.</li></ul></li><li>• Ceny skupu buraków cukrowych w roku 2001/02 były cenami umownymi, uzgadnianymi przez przedsiębiorstwa cukrownicze z organizacjami plantatorskimi i związkami rolników. Podstawowa cena skupu buraków cukrowych (standardowej jakości) w roku 2002/03 – 115 zł/t, w 2003/04 – 125,35 zł/t. Cena minimalna buraków A – 98% ceny podstawowej, buraków B – 68%.</li><li>• Ceny skupu buraków C były cenami umownymi, analogicznie jak w UE.</li></ul> |
|---|--|

### 2.2. Limitowanie (kwotowanie) rozmiarów produkcji cukru (i pośrednio – produkcji buraków cukrowych) objętej cenami administrowanymi

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Kwota A oznaczała ilość cukru przeznaczoną na zaopatrzenie rynku wewnętrznego, odpowiadającą rozmiarom wewnętrznej konsumpcji.</li><li>• Kwota B odpowiadała ilości cukru, która zgodnie z zawartymi porozumieniami międzynarodowymi mogła być eksportowana z dopłatami.</li><li>• Nadwyżkę produkcji cukru ponad kwoty A i B określano jako cukier C. Cukier ten nie mógł być sprzedany na rynku wewnętrznym; musiał być eksportowany bez dopłat w ściśle określonym terminie, w postaci nieprzetworzonej.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Kwota A – analogicznie jak w UE.</li><li>• Kwota B – analogicznie jak w UE.</li><li>• Cukier C musiał być wyeksportowany w postaci nieprzetworzonej lub – od roku 2002/03 – w wyrobach o zawartości cukru co najmniej 10%, w ściśle określonym terminie.</li></ul> |
|---|--|

<b>2.3. Opłaty służące finansowaniu dopłat do eksportu cukru kwoty B</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Różnica pomiędzy ceną podstawową a cenami minimalnymi buraków cukrowych była dopłatą plantatorów do eksportu cukru kwoty B.</li> <li>• Producenci cukru wnosili opłaty cukrowe w wysokości 2% ceny interwencyjnej cukru wyprodukowanego w kwocie A+B i dodatkowo 30-37,5% ceny interwencyjnej cukru wyprodukowanego w kwocie B, na cele dopłat do eksportu cukru kwoty B. Ten drugi składnik mógł być jeszcze zwiększony, jeżeli zgromadzone opłaty były niewystarczające dla sfinansowania niezbędnych dopłat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Różnica pomiędzy ceną podstawową a cenami minimalnymi buraków cukrowych była dopłatą plantatorów do eksportu cukru kwoty B.</li> <li>• Producenci cukru od roku 2002/03 wnosili opłaty cukrowe w wysokości 2% ceny interwencyjnej cukru wyprodukowanego w kwocie A+B i dodatkowo 32% ceny interwencyjnej cukru wyprodukowanego w kwocie B, na cele dopłat do eksportu cukru kwoty B.</li> </ul>
<b>2.4. Regulacje handlu zagranicznego</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Przed importem cukru chroniło wysokie kwotowe cło konwencyjne – 41,90 euro/100 kg cukru białego – jak również uzgodnione z WTO (Światową Organizacją Handlu) dodatkowe cła importowe. Ograniczały one do minimum import cukru poza kontyngentami o zerowych lub preferencyjnych stawkach celnych, zwłaszcza z krajów ACP (rejonu Afryki, Karaibów i Pacyfiku) i Indii, z Kuby i Brazylii, a także z LDC – najsłabiej rozwiniętych krajów świata.</li> <li>• Rozmiary dotowanego eksportu cukru podlegały ograniczeniom w wyniku porozumienia pomiędzy UE a WTO. W latach 2001-2005 ilość dotowanego eksportu cukru ograniczono do ok. 1,3 mln ton rocznie, a wartość dotacji – do 497 mln euro. Środki finansowe na dotacje pochodziły z opłat produkcyjnych. Dotacje pokrywały różnicę pomiędzy wysoką gwarantowaną ceną cukru na rynku wewnętrznym UE a niskimi (ponad dwa razy niższymi) cenami światowymi tego produktu. Dotacje do eksportu cukru przyznawane były najczęściej podczas przetargów, organizowanych w skali całej UE. Eksporterzy uczestniczący w przetargach obowiązani byli do wpłaty kaucji w wysokości 11 euro za 100 kg cukru.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Przed importem cukru chroniło wysokie kwotowe cło konwencyjne – 96%, minimum 430 euro/t. Ograniczało ono do minimum import cukru poza kontyngentem WTO (65 tys. ton – stawka celna 40%, min. 170 euro/t) oraz kontyngentami preferencyjnymi z Węgier, Rumunii i Estonii.</li> <li>• Rozmiary dotowanego eksportu cukru podlegały ograniczeniom w wyniku porozumienia pomiędzy Polską a WTO. W latach 2001-2003 ilość dotowanego eksportu cukru ograniczono do 104,4 tys. ton, a wartość dotacji – do 32 mln USD. Środki finansowe na dotacje pochodziły z opłat produkcyjnych. Dotacje do eksportu cukru były przydzielane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), a po akcesji Polski do UE przez Agencję Rynku Rolnego (ARR).</li> </ul>
	<b>Polska – lata 2004/05–2005/06</b>
	W tym okresie system regulacji rynku cukru w Polsce był analogiczny jak w Unii Europejskiej.

Tabela 2.2. System regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej i w Polsce w latach 2006/07–2008/09

<b>1. Cele polityki cukrowniczej</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zmniejszenie produkcji cukru białego o 6 mln ton (z 19 mln ton w UE-27 w roku 2005/06), w tym rezygnacja z eksportu znacznej części cukru C.</li> <li>• Poprawa cenowej konkurencyjności cukru unijnego, zarówno na rynkach krajowych, jak i krajów trzecich.</li> <li>• Utrzymanie godziwych dochodów rolniczych z produkcji buraków cukrowych.</li> </ul>
<b>2. Instrumenty polityki cukrowniczej</b>
<b>2.1. Ceny administrowane</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cena referencyjna cukru białego (standardowej jakości) w latach 2006/07 i 2007/08 – 631,9 euro/t (w roku 2008/09 – 541,5 euro/t, w 2009/10 – 404,4 euro/t). Wprowadzenie systemu raportowania cen cukru, który pozwala stwierdzić, kiedy cena rynkowa spada poniżej ceny referencyjnej. Uruchomienie w takich sytuacjach systemu prywatnego magazynowania cukru. Utrzymanie przejściowo przez cztery lata gospodarze działań interwencyjnych w maksymalnej wysokości 600 tys. ton cukru rocznie, przy czym cukier jest skupowany po cenie równej 80% ceny referencyjnej z następnego roku.</li> <li>• Minimalna cena skupu buraków cukrowych (standardowej jakości) w roku 2006/07 – 32,86 euro/t, w roku 2007/08 – 29,78 euro/t, w roku 2008/09 – 27,83 euro/t, w roku 2009/10 – 26,92 euro/t. Plantatorzy otrzymują rekompensatę w wysokości 60% poniesionych strat z tytułu spadku cen skupu w latach 2006/07 i 2007/08 oraz 64,2% w latach 2008/09 i 2009/10.</li> </ul>
<b>2.2. Limitowanie (kwotowanie) rozmiarów produkcji cukru</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Połączenie kwot cukru A i B w jedną wspólną kwotę w dotychczasowej wysokości 17,44 mln ton (dla 25 krajów UE) oraz rozdzielenie dodatkowej kwoty 1 mln ton (dla Polski – 100,6 tys. ton) za jednorazową odpłatnością 730 euro/t.</li> <li>• Ta sumaryczna kwota podlega zmniejszeniu, które nazwano „wycofaniem zapobiegawczym”. Cukier „wycofany” może być wykorzystany do produkcji przemysłowej (bioetanol, chemikalia) lub przechowany i zaliczony na poczet produkcji następnego roku. W roku 2006/07 kwotę 17,44 mln ton zmniejszono o 13,7%, do 15,05 mln ton. W roku 2007/08 kwota możliwa do wprowadzenia na rynek wyniosła dla 27 krajów UE 14 587 tys. ton, a dla Polski – 1533,2 tys. ton (po zmniejszeniu o 13,5%).</li> <li>• Stworzono też system zachęt do dobrowolnego zmniejszania produkcji cukru, adresowany do producentów cukru i plantatorów buraków cukrowych, w oparciu o opłaty restrukturyzacyjne. Opłata restrukturyzacyjna, wnoszona przez producentów cukru, wyniosła w roku 2006/07 124,6 euro/t wyprodukowanego cukru, w roku 2007/08 – 173,8 euro/t, a w roku 2008/09 wyniesie 113,3 euro/t. Opłaty te składają się na fundusz restrukturyzacyjny, z którego udzielana jest pomoc tym producentom, którzy rezygnują z produkcji cukru. W roku 2006/07 i 2007/08 pomoc ta wyniosła 730 euro/t cukru, której się zrzeczo, w roku 2008/09 wyniesie 625 euro i w roku 2009/10 – 520 euro, przy czym 10% tej pomocy przysługuje plantatorom buraków cukrowych. Ponadto od października 2007 r. dla plantatorów przeznaczono dodatkową płatność w wysokości 237,5 euro za tonę oddanej kwoty cukru, tj. ok. 33 euro za tonę buraków cukrowych. W rezultacie kwota produkcji cukru na rok 2008/09 dla UE została zmniejszona do 12,32 mln ton, w tym dla Polski – do 1405,6 tys. ton.</li> </ul>
<b>2.3. Opłaty służące finansowaniu dopłat do eksportu cukru w ramach kwoty uzgodnionej z WTO</b>
Opłata produkcyjna wynosi 12 euro/t wyprodukowanego cukru, przy czym producenci cukru mogą zażądać od plantatorów buraków cukrowych poniesienia do 50% tej opłaty.
<b>2.4. Regulacje handlu zagranicznego</b>
Analogiczne jak w Unii Europejskiej w latach 2001/02–2005/06.

## 2.2. Analiza wpływu systemu regulacji na podaż i popyt na rynku cukru

Podaż cukru na rynek krajowy w latach gospodarczych 2001/02–2007/08 wahała się od 1,9 mln ton do ok. 2,5 mln ton (tab. 2.3). Najważniejszym składnikiem tej podaży była rodzima produkcja cukru, która wahała się od 1,6 mln ton do ok. 2,1 mln ton, a średnio w badanym okresie wynosiła ok. 1,9 mln ton.

W latach gospodarczych 2001/02–2003/04 rynek cukru w Polsce był regulowany według zasad krajowych, zbliżonych do obowiązujących w Unii Europejskiej. Kwota A produkcji cukru w roku 2001/02 i 2002/03 wynosiła po 1540 tys. ton, a w roku 2003/04 – 1520 tys. ton, kwota B – odpowiednio 104,4 tys. ton oraz 102,2 tys. ton. Nadwyżka ponad kwoty A i B, zwana cukrem C, mogła być eksportowana bez dopłat. Dzięki takiej możliwości intencją producentów cukru było utrzymywanie produkcji na poziomie ok. 2 mln ton, poprzez odpowiednie dopasowanie rozmiarów kontraktacji surowca. Cel ten osiągnięto w latach 2002/03 i 2003/04, natomiast w roku 2001/02 wyprodukowano zaledwie 1,6 mln ton cukru z uwagi na niekorzystne warunki atmosferyczne w okresie wegetacji buraków cukrowych (gwałtowne burze, ulewy, gradobicia, podtopienia i powodzie).

Tabela 2.3. Krajowy bilans cukru (w tys. ton cukru białego)

Lata gospodarcze (1.X. – 30.IX.)	Podaż					Popyt			Zapasy końcowe <sup>a</sup>
	Zapasy początkowe <sup>a</sup>	Produkcja	Import	Zmiana stanu rezerw	Razem	Zużycie w kraju (popyt krajowy)	Eksport	Razem	
2001/02	265	1 602	85	+15	<b>1 967</b>	1 590	113	<b>1 703</b>	264
2002/03	264	1 956	82	+13	<b>2 315</b>	1 590	420	<b>2 010</b>	305
2003/04	305	1 946	67	–	<b>2 318</b>	1 590	418	<b>2 008</b>	310
2004/05	310	2 002	46	–	<b>2 358</b>	1 600	425	<b>2 025</b>	333
2005/06	333	2 068	60	–	<b>2 461</b>	1 600	750	<b>2 350</b>	111
2006/07	111	1 723	70	–	<b>1 904</b>	1 610	245	<b>1 855</b>	49
2007/08	49	1 934	60	–	<b>2 043</b>	1 630	285	<b>1 915</b>	128

<sup>a</sup> zapasy producentów i handlu

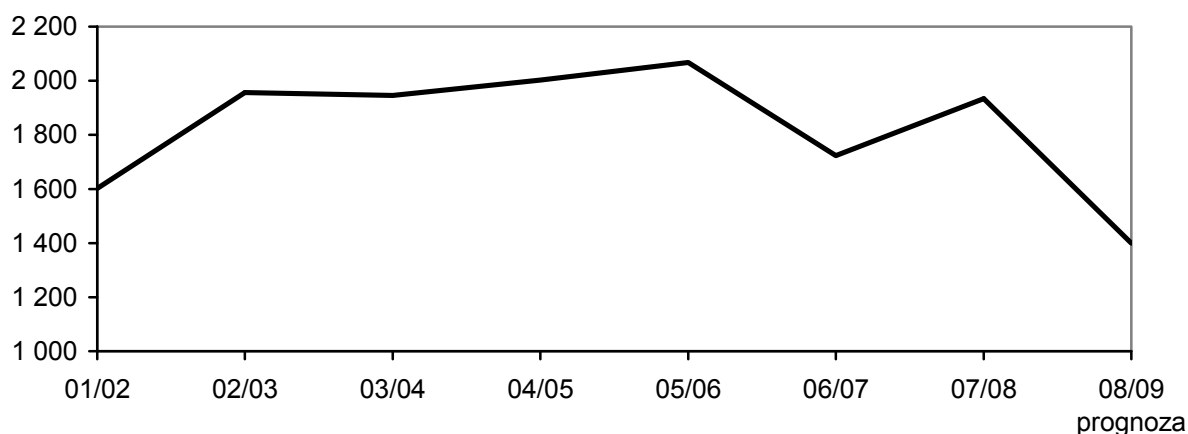
Źródło: Rynek cukru. Stan i perspektywy, nr 26 i 33, „Analizy Rynkowe” 2004 i 2008.

Bezpośrednio po integracji z Unią Europejską, w latach gospodarczych 2004/05 i 2005/06 rynek cukru w Polsce był regulowany według zasad wówczas obowiązujących w UE. W roku 2004/05 kwota A produkcji cukru wynosiła 1580 tys. ton, a kwota B – 92 tys. ton. W roku 2005/06 kwoty produkcji cukru w UE zostały zredukowane w celu poprawy sytuacji podaży-popytowej i za-

pobieżenia dalszym zakupom interwencyjnym, zapoczątkowanym w roku 2004/05. Zredukowana kwota A wyniosła 1495 tys. ton, a kwota B – 87 tys. ton. Nadal istniała możliwość eksportu cukru C bez dopłat. Rozmiary kontraktacji surowca w Polsce zostały utrzymane na poziomie podobnym jak przed integracją. W rezultacie w roku 2004/05 wyprodukowano 2 mln ton cukru, a w roku 2005/06 – ok. 2,1 mln ton (dokładnie 2068 tys. ton).

Począwszy od roku 2006/07 rynek cukru w Polsce pozostaje pod wpływem reformy unijnego systemu regulacji rynku tego produktu. W roku 2006/07 przysługiwała Polsce kwota produkcji cukru w wysokości 1597,5 tys. ton, a w roku 2007/08 – 1533,2 tys. ton. Cukier pozakwotowy może być wykorzystany w kraju na cele niespożywcze, np. do produkcji bioetanolu, wyrobów chemicznych itp. Ponadto Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 924/2008 z dnia 19 września 2008 roku w odniesieniu do roku gospodarczego 2008/09 dopuszcza wyeksportowanie z obszaru Unii 650 tys. ton cukru pozakwotowego. Stosownie do tych uwarunkowań zmniejszono powierzchnię uprawy buraków cukrowych – w 2006 roku o 8,4% w porównaniu z 2005 rokiem, a w 2007 roku o 5,7% w porównaniu z 2006 rokiem. W rezultacie w roku gospodarczym 2006/07 wyprodukowano tylko 1,7 mln ton cukru, a dokładnie 1723 tys. ton, tj. o 17% mniej niż w roku 2005/06. W roku 2007/08, mimo spadku powierzchni uprawy buraków, korzystne warunki atmosferyczne przyczyniły się do wzrostu plonów, w wyniku czego uzyskano pokaźny poziom produkcji cukru – nieco ponad 1,9 mln ton, tj. o 12% więcej niż w roku 2006/07. W roku 2008/09 przewiduje się spadek produkcji cukru do 1,3-1,5 mln ton, a więc do poziomu niższego od krajowego spożycia tego produktu (rys. 2.1). Przyczyną jest zmniejszenie przyznanej kwoty produkcji cukru oraz spadek zainteresowania rolników kontraktacją buraków cukrowych, spowodowany obniżką cen oraz poprawą dochodowości produkcji pszenicy i kukurydzy.

Rysunek 2.1. Produkcja cukru w Polsce (w tys. ton)



Źródło: jak w tab. 2.3.

Drugi składnik podaży cukru – import, w całym badanym okresie był bardzo niski, wynosił średnio 67 tys. ton i wahał się od 46 tys. ton w roku 2004/05 do 85 tys. ton w roku 2001/02. W relacji do produkcji cukru import stanowił średnio w badanym okresie 3,6%, przy czym przed integracją z UE – 4,3%, a po integracji – 3,1%. W obydwu tych okresach cukier sprowadzano głównie z krajów Unii Europejskiej, ponadto w 2007 roku sprowadzono po raz pierwszy niewielką ilość surowego cukru trzcinowego w ramach kontyngentu bezcłowego z krajów ACP (rejon Afryki, Karaibów i Pacyfiku) oraz Indii.

Zapasy początkowe cukru, które również wpływają na wielkość podaży, w okresie przed integracją z Unią Europejską i w pierwszych dwóch latach po integracji kształtowały się na wysokim poziomie, średnio 295 tys. ton, tj. 15,4% produkcji (tab. 2.3). W dwóch ostatnich latach, w warunkach wdrażania reformy systemu regulacji rynku cukru, zmniejszyły się średnio do 80 tys. ton, co stanowiło 4,4% produkcji.

Popyt na cukier, stanowiący sumę zużycia krajowego i eksportu, średnio w badanym okresie wynosił 1981 tys. ton, przy wahaniami od 1703 tys. ton w roku gospodarczym 2001/02 do 2350 tys. ton w roku 2005/06.

Ogólne krajowe zużycie cukru, tj. spożycie w gospodarstwach domowych i zakładach żywienia zbiorowego oraz zużycie w przemyśle i rzemiośle spożywczym, w przemyśle farmaceutycznym, kosmetycznym i paszowym, a także na dokarmianie pszczoł, według szacunków IERiGŻ-PIB, w okresie trzech lat bezpośrednio przed integracją z Unią Europejską wynosiło 1590 tys. ton rocznie. W dwóch pierwszych latach po integracji zużycie to zwiększyło się do 1600 tys. ton, po czym w roku 2006/07 wzrosło do 1610 tys. ton, a w roku 2007/08 osiągnęło 1630 tys. ton. Ogólne spożycie cukru w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2002 roku wynosiło według GUS 43,6 kg, w 2003 roku – 40,5 kg, a w latach 2004-2007 – 41 kg. Z prowadzonych przez GUS badań budżetów gospodarstw domowych wynika, że spożycie cukru w gospodarstwach tych (bez cukru zawartego w artykułach spożywczych) w latach 2002-2007 systematycznie zmniejszało się i wynosiło w 2002 r. – 20,40 kg, w 2003 r. – 19,92 kg, w 2004 r. – 19,44 kg, w 2005 r. – 18,36 kg, w 2006 r. – 18,12 kg i w 2007 r. – 17,04 kg. Spadek spożycia cukru w postaci bezpośredniej był z pewnością rekompensowany przez wzrost spożycia cukru zawartego w gotowych produktach spożywczych. Proces ten odbywał się w sposób niezależny od zmian systemu regulacji rynku cukru.

Drugim składnikiem popytu na cukier jest eksport. W całym badanym okresie eksport wynosił średnio 379 tys. ton rocznie i wahał się od 113 tys. ton w roku gospodarczym 2001/02 do 750 tys. ton w roku 2005/06. W trzech latach poprzedzających integrację z Unią Europejską eksport stanowił 17,3% produkcji

(por. tab. 2.3). W dwóch pierwszych latach po integracji, kiedy obowiązywał „stary” system regulacji rynku cukru, eksport wzrósł do 28,9% produkcji, a w dwóch następnych latach, w warunkach reformy systemu regulacji, eksport zmniejszył się do 14,5% produkcji. Na zmniejszenie to, poza spadkiem produkcji w roku 2006/07, wpłynęły także ograniczone możliwości eksportu cukru pozakwotowego. Głównym kierunkiem eksportu, zarówno przed, jak i po integracji z UE, pozostawały kraje byłego ZSRR. Ponadto po integracji zwiększył się udział eksportu do krajów Unii Europejskiej.

Zapasy końcowe cukru, stanowiące różnicę między podażą a popytem, w okresie przed integracją były dość wysokie i wynosiły średnio 293 tys. ton rocznie, co stanowiło 18,4% zużycia krajowego. Po integracji zmniejszyły się do 155 tys. ton, co stanowiło 9,6% zużycia krajowego.

### 2.3. Analiza wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na ceny oraz dochody rolników i przemysłu spożywczego

W okresie poprzedzającym akcesję Polski do Unii Europejskiej ceny skupu buraków cukrowych wynosiły od 111,20 zł/t w 2001 roku do 124,20 zł/t w 2003 roku. W dwóch pierwszych latach po akcesji, kiedy w Unii Europejskiej obowiązywał jeszcze „stary” system regulacji rynku cukru, ceny skupu buraków cukrowych w Polsce znacząco wzrosły. W roku 2004 wyniosły 187 zł/t, a w 2005 roku – 175,30 zł/t i były odpowiednio o 50,6% oraz o 41,1% wyższe niż w 2003 roku. Po reformie systemu regulacji rynku cukru ceny skupu buraków cukrowych w Polsce spadły do poziomu podobnego jak przed integracją i wyniosły 128,80 zł/t w 2006 roku oraz 108,30 zł/t w 2007 roku (tab. 2.4).

Tabela 2.4. Ceny i marże w przetwórstwie buraków na cukier

Sezony 1.X – 30.IX	Cena zbytu cukru w zł/t <sup>a</sup>	Cena skupu buraków w zł/t	Zużycie buraków na 1 t cukru w tonach	Koszt surowca na 1 t cukru w zł [3] x [4]	Marża przetwórcza, w zł/t cukru [2] – [5]
[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
2001/02	2 143	111,20	7,31	813	1 330
2002/03	1 800	112,10	6,92	776	1 024
2003/04	2 125	124,20	6,22	773	1 352
2004/05	2 362	187,00	6,33	1 184	1 178
2005/06	2 610	175,30	5,25	920	1 690
2006/07	2 590	128,80	5,95	766	1 824
2007/08	2 240 <sup>b</sup>	108,30	6,64	719	1 521

<sup>a</sup> średnia cena zbytu, <sup>b</sup> dane z okresu wrzesień 2007 – lipiec 2008

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS i Stowarzyszenia Techników Cukrowników.



Spadek cen skupu został rolnikom zrekompensowany w postaci tzw. płatności cukrowych, które wyniosły 33,94 zł/t buraków kwotowych w 2006 roku i 37,15 zł/t w 2007 roku. Dopłaty te zrekompensowały 60% strat poniesionych z powodu obniżki cen skupu.

Z badań Zakładu Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB wynika, że w roku 2004 i 2005, tj. w pierwszym i drugim roku po akcesji Polski do Unii Europejskiej dochód z produkcji buraków cukrowych w wybranej grupie gospodarstw indywidualnych był największy. Reforma systemu regulacji rynku cukru spowodowała wydatny spadek tego dochodu w latach 2006 i 2007. Spadek ten został w znacznym stopniu zrekompensowany dopłatami, tj. płatnościami cukrowymi. W rezultacie badane gospodarstwa w tym ostatnim okresie osiągnęły wyższą dochodowość produkcji niż w latach bezpośrednio poprzedzających integrację z Unią Europejską (tab. 2.5).

Tabela 2.5. Dochodowość produkcji buraków cukrowych w gospodarstwach indywidualnych badanych przez IERiGŻ-PIB<sup>a</sup>

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Liczba badanych gospodarstw (szt.)	210	210	210	210	99	99	99
Powierzchnia uprawy buraków (w ha/gosp.)	5,25	5,25	5,25	5,25	11,26	11,26	11,26
Plon korzeni (w dt/ha)	408	505	467	467	454	491	541
Cena sprzedaży korzeni (w zł/dt)	11,60	11,69	12,95	19,48	16,69	11,28	9,74
Cena sprzedaży liści (w zł/dt)	–	–	–	–	1,67	1,87	2,05
	Na 1 ha uprawy						
Wartość produkcji (w zł)	4 733	5 903	6 048	9 097	7 593	5 562	5 295
Koszty bezpośrednie (w zł)	2 114	2 159	2 230	2 447	2 141	2 079	2 140
Nadwyżka bezpośrednia bez dopłat (w zł)	2 619	3 744	3 818	6 650	5 453	3 482	3 155
Koszty pośrednie (w zł)	1 617	1 652	1 705	1 872	2 754	2 805	2 956
Dochód z działalności bez dopłat (w zł)	1 002	2 092	2 113	4 778	2 699	677	199
Dopłaty (w zł)	–	–	–	–	–	1 667	2 017
Dochód z działalności (w zł)	1 002	2 092	2 113	4 778	2 699	2 344	2 216
Koszty ogółem (w zł)	3 731	3 811	3 935	4 319	4 894	4 884	5 096
Wskaźnik dochodowości <sup>b</sup> (w proc.)	21,2	35,4	34,9	52,5	35,5	42,1	41,8
Wskaźnik wydajności kosztów <sup>c</sup> (w zł/zł)	1,27	1,55	1,54	2,11	1,55	1,48	1,43

<sup>a</sup> badane gospodarstwa są większe i sprawniejsze ekonomicznie od gospodarstw przeciętnych;

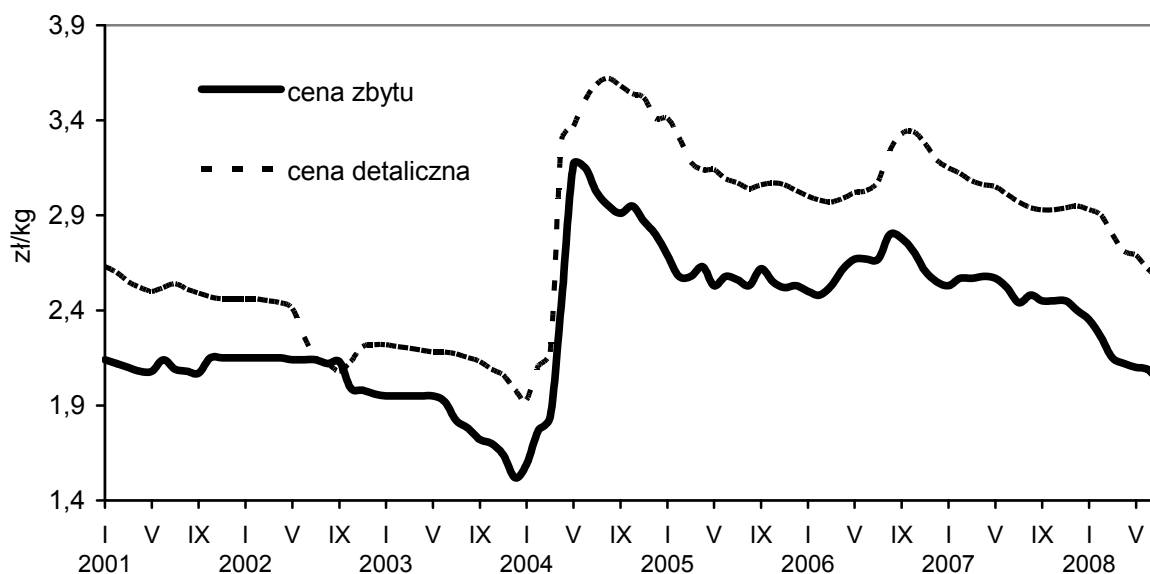
<sup>b</sup> relacja dochodu z działalności do wartości produkcji; <sup>c</sup> relacja wartości produkcji (w latach 2006-2007 powiększonej o dopłaty) do kosztów ogółem

Źródło: A. Skarżyńska, I. Augustyńska-Grzymek, I. Ziętek, *Produkcja, koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w latach 2001-2003*, IERiGŻ, Warszawa 2004 i analogiczne prace dotyczące lat 2003-2004 i 2005-2006; I. Ziętek (red.), *Produkcja, koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w latach 2006-2007*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008; opracowanie i obliczenia autorki.

W roku 2006 uprawa buraków cukrowych zapewniała wyższą dochodowość niż uprawa kukurydzy na ziarno, pszenicy ozimej i rzepaku ozimego. W 2007 roku natomiast nastąpił zdecydowany wzrost dochodowości uprawy pszenicy i kukurydzy, o czym zadecydowały wysokie plony, wzrost popytu na te produkty i wysoka cena. Uprawa buraków cukrowych przesunęła się na trzecie miejsce pod względem dochodowości.

Po gwałtownym wzroście cen zbytu cukru w okresie bezpośrednio poprzedzającym akcesję Polski do Unii Europejskiej, w sezonie 2004/05 nastąpił stopniowy spadek tych cen (rys. 2.2). W sezonie 2005/06 doszło do ponownego wzrostu – ceny zbytu cukru workowanego (w opakowaniach 50 kg) zwiększyły się z 2,55 zł/kg w październiku 2005 roku do 2,78 zł/kg we wrześniu 2006 roku, tj. o 9%. Od sezonu 2006/07 znów ujawniła się tendencja spadkowa – z 2,71 zł/kg w październiku 2006 roku do 2,45 zł/kg we wrześniu 2007 roku. W sezonie 2007/08 ceny obniżyły się z 2,45 zł/kg w październiku 2007 roku do 2,03 zł/kg w lipcu 2008 roku.

Rysunek 2.2. Ceny cukru w Polsce



Źródło: Rynek cukru. Stan i perspektywy, nr 33, „Analizy Rynkowe” 2008.

Wydatny wzrost cen zbytu cukru w 2004 roku przyczynił się do zwiększenia przychodów przemysłu cukrowniczego prawie o połowę oraz do rekordowo wysokiej rentowności tej branży (tab. 2.6, rys. 2.3). Spadek cen zbytu cukru w dalszej części sezonu 2004/05 przy równoczesnym ponad 50-procentowym wzroście cen skupu buraków cukrowych spowodował spadek marży przetwórczej cukrowni, a co za tym idzie – pogorszenie sytuacji ekonomiczno-finansowej przemysłu cukrowniczego w 2005 roku. Sytuacja ta uległa znacznej

poprawie w 2006 roku z uwagi na obniżkę ceny skupu buraków cukrowych, wynikającą z reformy systemu regulacji rynku cukru. W 2007 roku sytuacja ekonomiczno-finansowa branży cukrowniczej była już nieco gorsza, choć nadal zadowalająca. Dalszy spadek cen skupu buraków cukrowych częściowo zniwelował ponowny spadek cen zbytu cukru.

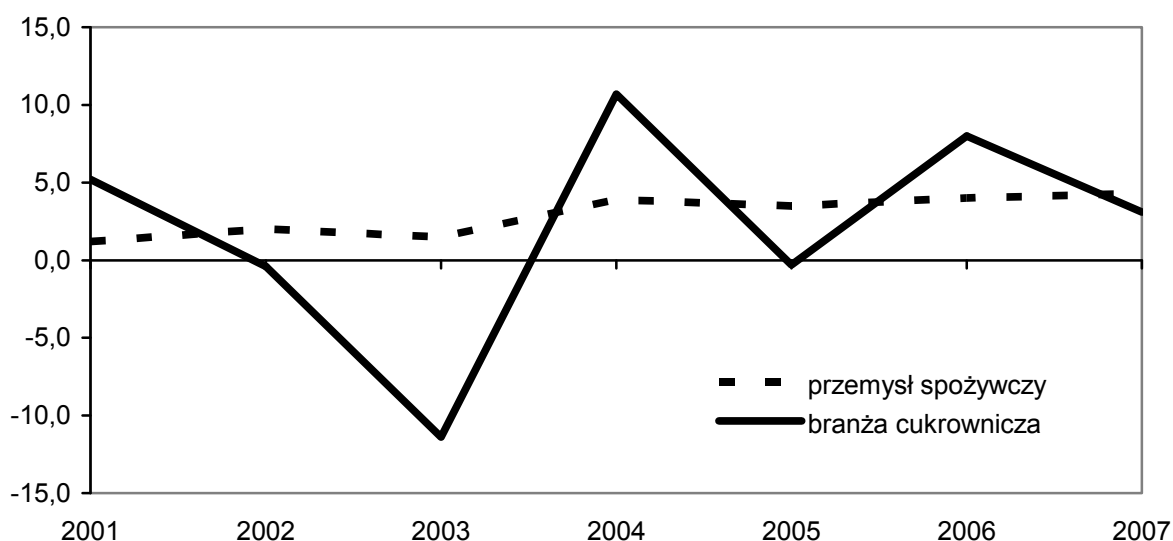
Tabela 2.6. Wskaźniki ekonomiczno-finansowe przemysłu cukrowniczego

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Przychody netto <sup>a</sup> w cenach bieżących (w mln zł)	4 247	4 697	4 344	6 321	5 297	5 283	4 488
Mierniki, wyrażone w proc. przychodów netto:							
– zysk (strata) brutto	7,20	0,40	-11,21	13,78	0,38	10,55	4,88
– zysk (strata) netto	5,20	-0,43	-11,39	10,69	-0,33	8,02	3,06
– akumulacja środków własnych <sup>b</sup>	9,36	3,40	-7,12	13,76	3,77	12,34	8,89
Płynność finansowa (wskaźnik bieżący) <sup>c</sup>	1,12	1,14	1,07	1,40	1,42	1,69	1,99
Stopa inwestowania <sup>d</sup>	1,01	0,73	0,87	1,29	1,81	1,60	0,86

<sup>a</sup> przychody netto są to przychody ogółem pomniejszone o podatki i opłaty; <sup>b</sup> suma zysku (straty) netto i amortyzacji; <sup>c</sup> stosunek aktywów obrotowych do pasywów bieżących; <sup>d</sup> stosunek nakładów inwestycyjnych do amortyzacji

Źródło: dane GUS i obliczenia własne.

Rysunek 2.3. Zysk (strata) netto w procentach przychodów w przemyśle spożywczym i branży cukrowniczej



Źródło: Rynek cukru. Stan i perspektywy, nr 29 i nr 33, „Analizy rynkowe” 2006 i 2008.

## 2.4. Konkluzje

System regulacji rynku cukru w Polsce w badanym okresie, tj. od 2001 roku, ulegał zmianom. W latach 2001/02–2003/04 był zbliżony do stosowanego wówczas w Unii Europejskiej systemu stymulującego wysoką produkcję cukru. W latach 2004/05–2005/06 był analogiczny z tym systemem. Od roku 2006/07 system ten zarówno w Polsce, jak i w pozostałych krajach Unii Europejskiej jest reformowany, przy czym reforma zmierza przede wszystkim do obniżenia produkcji cukru.

W pierwszym z badanych podokresów, a zwłaszcza w latach 2002/03–2003/04 produkcja cukru w Polsce przewyższała popyt krajowy o 22-23%. Rok 2001/02 wyłączono z porównań z uwagi na niekorzystne warunki atmosferyczne, które spowodowały obniżenie produkcji cukru do poziomu popytu wewnętrznego. W drugim podokresie, w latach 2004/05–2005/06 produkcja cukru w kraju przewyższała popyt wewnętrzny o 25-29%. W trzecim podokresie, w warunkach reformy systemu regulacji rynku cukru, krajowa produkcja przewyższała popyt na cukier w roku 2006/07 o 7%, a w roku 2007/08 o 19%. W roku 2008/09 przewiduje się, że produkcja cukru w Polsce będzie o 20% niższa od popytu.

Podaż cukru, stanowiąca sumę zapasów początkowych, produkcji i importu, w latach 2002/03 i 2003/04 przewyższała krajowy popyt o 46% (w nietypowym roku 2001/02 – o 24%). Po integracji z Unią Europejską, w latach 2004/05 i 2005/06 podaż cukru na rynku krajowym była odpowiednio o 47% i 54% wyższa od popytu. W warunkach reformy systemu regulacji rynku cukru, w latach 2006/07 i 2007/08 podaż cukru przewyższała krajowy popyt już tylko odpowiednio o 18% i 25%.

Krajowy popyt na cukier zmieniał się w całym badanym okresie w bardzo niewielkim stopniu. W drugim roku reformy systemu regulacji zużycie cukru w kraju było o 2,5% większe niż przed integracją Polski z Unią Europejską.

Ceny skupu buraków cukrowych ulegały znacznym zmianom stosownie do zmian systemu regulacji rynku cukru. Po integracji z Unią Europejską w 2004 roku były o 51% wyższe niż w 2003 roku, a w 2005 roku – o 41,1% wyższe. Po reformie systemu regulacji rynku cukru spadły do poziomu podobnego jak przed integracją. Spadek ten jest częściowo rekompensowany poprzez dopłaty, zwane płatnościami cukrowymi.

Ceny zbytu cukru po akcesji Polski do Unii Europejskiej wydatnie wzrosły. W sezonie 2005/06 były średnio o 23% wyższe niż w sezonie 2003/04. Po reformie systemu regulacji rynku cukru omawiane ceny obniżyły się. Podobne były tendencje zmian cen detalicznych cukru.

Dochód z uprawy buraków cukrowych był szczególnie wysoki w 2004 roku, bezpośrednio po integracji Polski z Unią Europejską. Przewyższył on ponad dwukrotnie dochód uzyskany w 2003 roku. W warunkach reformy systemu regulacji rynku cukru dochód ten obniżył się do poziomu podobnego jak przed integracją. Wskaźnik odzwierciedlający relację wartości produkcji buraków cukrowych do poniesionych kosztów, zwany też wskaźnikiem opłacalności, po reformie systemu regulacji okazał się niższy aniżeli w dwóch ostatnich latach przed akcesją Polski do Unii Europejskiej.

Sytuacja ekonomiczno-finansowa przemysłu cukrowniczego, która była niestabilna w okresie poprzedzającym reformę, dzięki obniżce cen skupu buraków cukrowych w roku 2006 i 2007 utrzymała się na wysokim i zadowalającym poziomie.

Aktywność eksportowa przemysłu cukrowniczego, świadcząca o stopniu konkurencyjności tej branży, zmieniała się w badanym okresie wraz ze zmianami systemu regulacji rynku cukru. Najwyższy, 36-procentowy udział ilości cukru eksportowanego do cukru wyprodukowanego wystąpił w roku 2005/06, po akcesji Polski do Unii Europejskiej. W warunkach reformy systemu regulacji rynku cukru, w latach 2006/07 i 2007/08 udział ten spadł do 14% i był niższy niż w okresie przedakcesyjnym.

### 3. Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynek mięsa wołowego i jego przetwory

*mgr inż. Danuta Rycombel*

#### 3.1. Mechanizmy i regulacje stosowane na rynku wołowiny

Od maja 2004 roku w nowych państwach członkowskich, w tym również w Polsce, na rynku wołowiny obowiązują takie same instrumenty WPR, jak w UE-15. Przyjęcie tych instrumentów wymagało utworzenia w Polsce struktur administracyjnych odpowiadających za ich funkcjonowanie oraz przepływ informacji między państwami członkowskimi a Komisją Europejską. Na rynku wołowiny mogą być stosowane następujące instrumenty WPR:

- dopłaty do prywatnego magazynowania, subsydia eksportowe do państw trzecich, kontyngenty taryfowe, cła pobierane od importu produktów wołowych z państw trzecich. Są to najczęściej stosowane narzędzia, które mają pomagać w utrzymaniu równowagi popytowo-podażowej na rynku wołowiny. Malejąca samowystarczalność państw członkowskich w produkcji wołowiny sprawia, że dopłaty do jej magazynowania oraz skup interwencyjny nie są praktycznie stosowane;
- dopłaty bezpośrednie, które mają wspierać dochody gospodarstw zajmujących się chowem bydła. W UE-27 formy wspierania dochodów producentów wołowiny są bardzo zróżnicowane i zostaną one prawdopodobnie ujednoczone po 2013 roku. W UE-15, od stycznia 2007 r. dopłaty bezpośrednie zostały „oderwane” od produkcji i są wypłacane gospodarstwom w formie jednolitej płatności. Wspieranie chowu wybranych kategorii bydła jest możliwe jedynie tzw. płatnością indywidualną wypłacaną do krów mamek lub do uboju: bydła dorosłego, cieląt, byków i wolców. Wypłata płatności indywidualnych jest możliwa tylko do jednej z wymienionych kategorii wiekowo-użytkowej bydła, a jej wybór zależy od państwa członkowskiego UE-15. Natomiast w nowych państwach członkowskich UE wspieranie gospodarstw odbywa się w systemie uproszczonym, a niektóre z państw UE-12 wypłacały dopłaty bezpośrednie do pogłowa bydła, w ramach stawki dopłat uzupełniających częściowo finansowanej ze środków krajowych.

Tabela 3.1. Zasady wspierania polskiego rynku wołowiny

Przed akcesją	Po akcesji
<b>Ceny referencyjne wołowiny</b>	
Jest to cena rynkowa tego gatunku mięsa, wyrażona w ekwiwalencie klasy R3 i przekazywana przez państwa członkowskie UE raz w tygodniu do Komisji Europejskiej. Metoda przeliczania poszczególnych klas jakości na ekwiwalent R3 jest jednakowa dla wszystkich członków. Wymaga ona stosowania klasyfikacji poubojowej według normy EUROP, znajomości struktury ubojów i przeliczania cen na ekwiwalent R3 przy użyciu współczynników jednokowych dla wszystkich państw UE (Rozporządzenie Komisji 562/2000).	

W Polsce była stosowana wyłącznie cena skupu za wagę żywą bydła i cieląt.	Ceny referencyjne przekazywane są raz w tygodniu do KE przez Departament Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych MRiRW.
<b>Rynki reprezentatywne</b>	
Notowania cen z tych rynków służą do wyliczenia ceny referencyjnej. Są to rynki wytypowane przez państwa członkowskie zgodnie z kryteriami UE, a mianowicie powinny obejmować co najmniej 30% ubojów w danym kraju i 25% ubojów w danym regionie produkcyjnym. Obowiązek sprawozdawczości cenowej mają rzeźnie ubijające 20 tys. sztuk zwierząt oraz mniejsze i podmioty dostarczające do rzeźni 10 tys. sztuk bydła rocznie lub mniejsze wskazane przez państwo członkowskie.	
Nie funkcjonowały	Zostały one wytypowane zgodnie z kryteriami UE. MRiRW utworzyło Zintegrowany System Informacji Rolniczej, którego celem jest skoordynowanie prac nad informacją rynkową. W ramach tego systemu notowane są ceny zakupu, ceny sprzedaży i ceny targowiskowe bydła, cieląt i mięsa wołowego.
<b>Ceny interwencyjne wołowiny</b>	
Były one ustalane przez Komisję Europejską dla tusz wołowych osobników męskich klasy R3. Do skupu interwencyjnego przystępowano wówczas, kiedy spełnione były jednocześnie dwa warunki cenowe: cena referencyjna wołowiny w UE wynosiła mniej niż 84% ceny interwencyjnej i cena referencyjna w danym państwie członkowskim była niższa od 80% ceny interwencyjnej. W latach 1995-2001 Komisja Europejska sukcesywnie obniżała poziom cen interwencyjnych wołowiny (z 347,5 do 301,3 euro/100 kg tuszy kl. R3). Od lipca 2002 r. skup interwencyjny traktowany jest na zasadach siatki bezpieczeństwa, a cena interwencyjna wołowiny została zredukowana do 156 euro/100 kg kl. R3.	
Rynek wołowiny nie był wspierany systemem interwencji. Skup tego gatunku mięsa przez Agencję Rynku Rolnego miał charakter incydentalny. Wystąpił on w sezonie 1996/97 i 2000/01. W tych latach wystąpiło BSE bydła w UE i wiele państw wprowadziło zakaz importu wołowiny.	W latach 2004-2007 Komisja Europejska nie podejmowała decyzji o uruchomieniu skupu interwencyjnego, gdyż cena referencyjna wołowiny w UE była o ok. 71-100% wyższa od ceny interwencyjnej (156 euro).
<b>Cena bazowa wołowiny</b>	
Służy ona do podjęcia decyzji przez Komisję Europejską o uruchomieniu dopłat do prywatnego przechowalnictwa. Od lipca 2002 r. cena bazowa wynosi 222,4 euro/100 kg kl. R3, a dopłaty do przechowalnictwa są podstawowym instrumentem utrzymania równowagi popytowo-podażowej na tym rynku. Mogą one zostać przyznane wówczas, gdy cena referencyjna wołowiny w UE jest niższa od 103% ceny bazowej.	
Do maja 2004 roku nie funkcjonowała na polskim rynku.	W latach 2004-2007 w UE, w tym również w Polsce, dopłaty do prywatnego przechowalnictwa nie były stosowane.
<b>Subsydia do eksportu wołowiny</b>	
Komisja Europejska stopniowo ograniczała liczbę produktów wołowych objętych subsydiami oraz redukowała stawki subsydiów, gdyż malejąca samowystarczalność państw członkowskich UE w produkcji tego gatunku mięsa spowodowała spadek jego eksportu. Zaniechano subsydiowania eksportu bydła rzeźnego i mięsa z krów i jałówek, zezwalając na wspieranie eksportu do państw trzecich bydła hodowlanego, mięsa z osobników męskich i mięsa wołowego drobnego.	

Do maja 2004 roku polski eksport produktów wołowych nie był subsydiowany.	Wspierany był eksport mięsa wołowego do państw trzecich. Polscy eksporterzy ubiegali się głównie o subsydia do mięsa z osobników męskich, co nakładało na nich dodatkowy obowiązek złożenia w ARR zaświadczenia wydanego przez Inspekcję Jakości Handlowej, potwierdzającego, że wołowina pochodzi z bukatów.
<b>Cła</b>	
W UE w wyniku wspierania przez wiele lat rynku wołowiny systemem interwencji, jego ochrona celna przed importem z państw trzecich jest większa niż rynku wieprzowiny. Na importowane mięso i wysokogatunkowe przetwory wołowe nakładane są wysokie cła procentowo-kwotowe (mieszane). Wyrażona w formie kwoty część stawki celnej stanowi staryfikowaną opłatę wyrównawczą, która była pobierana przed wejściem w życie postanowień WTO. Import po stawkach celnych niższych od stawek celnych konwencyjnych jest możliwy jedynie w ramach kwoty minimalnego dostępu do rynku WTO i umów bilateralnych. Cła konwencyjne i cła preferencyjne są zróżnicowane w zależności od asortymentu mięsa wołowego, co pozwala na skuteczną ochronę rynku krajowego przed importem. Import wołowiny wymaga uzyskania pozwolenia na jej przywóz z państw trzecich.	
W Polsce do maja 2004 r., od importu mięsa wołowego były pobierane cła <i>ad valorem</i> , w jednakowej wysokości od wszystkich jego asortymentów. Obowiązywały pozwolenia na import tego gatunku mięsa wydawane przez Agencję Rynku Rolnego.	Po akcesji do UE, wzrosła ochrona rynku krajowego przed importem wołowiny z państw trzecich. Nadal obowiązują pozwolenia na przywóz tego gatunku mięsa z państw trzecich, a ich uzyskanie wymaga zdeponowania kaucji w odpowiedniej wysokości w ARR.
<b>Dopłaty bezpośrednie</b>	
W UE-15 są one wypłacane w formie jednolitej płatności na gospodarstwo lub na region z możliwością wspierania chowu bydła tzw. płatnością indywidualną. Natomiast nowe państwa członkowskie wypłacają dopłaty bezpośrednie w systemie uproszczonym, a niektóre z nich wspierają chów bydła ze środków krajowych w ramach płatności uzupełniającej. Od 2013 r. we wszystkich państwach członkowskich UE będą obowiązywały jednolite zasady wspierania gospodarstw rolnych, w tym producentów żywca wołowego.	
Dochody gospodarstw zajmujących się produkcją żywca wołowego nie były wspierane z budżetu państwa.	Od maja 2004 roku gospodarstwa otrzymują: <ul style="list-style-type: none"> <li>• jednolitą płatność obszarową, finansowaną z budżetu UE,</li> <li>• uzupełniającą płatność obszarową, finansowaną częściowo z budżetu krajowego i z funduszy strukturalnych (łącznie z trwałymi użytkami rolnymi). Wynosiła ona: 292,78 zł/ha w 2004 r., 282,3 zł/ha w 2005 r. i 314 zł/ha w 2006 r. W latach 2004-2006 płatnościami uzupełniającymi wspierane były również gospodarstwa, które nie posiadały bydła, ale w skład ich użytków rolnych wchodziły łąki i pastwiska. Od 2007 r. z uzupełniającej płatności obszarowej wydzielona została tzw. płatność zwierzęca, wypłacana do użytków zielonych dla gospodarstw posiadających bydło, owce, kozy i konie. Płatność zwierzęca wynosiła 438,76 zł/ha.</li> </ul>



### 3.2. Analiza wpływu systemów regulacji na podaż i popyt na rynku wołowiny

Do maja 2004 roku popyt na wołowinę zależał przede wszystkim od jej krajowego spożycia, które sukcesywnie malało i powodowało spadek produkcji tego gatunku mięsa. Eksport wołowiny nie był wspierany subsydiami, a w handlu z państwami UE obowiązywały kontyngenty taryfowe.

Po akcesji Polski do UE na rynku wołowiny zaczęły obowiązywać zasady regulacji określone przez WPR. Zgodnie z przyjętymi zasadami istnieje możliwość wspierania cen skupu wołowiny dopłatami do jej prywatnego magazynowania. Jednak Komisja Europejska nie przeznaczala środków z budżetu UE na dopłaty do magazynowania, gdyż we Wspólnocie nie było nadwyżek podaży wołowiny. Ułatwiło to polskim eksporterom jej zbytu, gdyż w handlu z UE przestały obowiązywać cła i kontyngenty taryfowe, a jednocześnie mogli oni ubiegać się o subsydia do wołowiny eksportowanej do państw trzecich. Na polskim rynku wołowiny zaczął funkcjonować system informacji rynkowej zgodny z obowiązującym w UE. Wymaga on klasyfikacji tusz wołowych w oparciu o normę EUROP i notowania cen skupu bydła w wadze poubojowej.

#### 3.2.1. Wpływ instrumentów WPR na podaż wołowiny

##### Zmiany w stanie pogłowia bydła i jego strukturze wiekowo-użytkowej

Po akcesji Polski do UE została zahamowana tendencja spadkowa w pogłowie bydła. W latach 2004-2007 wzrosło ono z 5,3 do 5,7 mln sztuk. Zwiększyło się przede wszystkim pogłowie młodego bydła oraz cieląt, a pogłowie krów podlegało niewielkim wahaniom i kształtowało się na poziomie ok. 2,8 mln sztuk (tab. 3.2). Średnioroczne tempo wzrostu pogłowia bydła ogółem wynosiło ok. 2%, w tym cieląt ok. 4% i młodego bydła w wieku do 2 lat ok. 5%. W strukturze stada bydła udział cieląt zwiększył się z 24,4% w 2004 r. do 25,8% w 2007 r., a udział młodego bydła z 17,1 do 18,8% (tab. 3.2). Na większe tempo wzrostu pogłowia cieląt i młodego bydła w wieku do 2 lat niż pozostałych kategorii wiekowo-użytkowych bydła, wpłynęła duża chłonność rynków zbytu w UE, na których ceny uzyskiwane za te zwierzęta oraz za mięso wołowe były wyższe niż na rynku krajowym.

Tabela 3.2. Pogłowie bydła w Polsce według grup wiekowo-użytkowych  
(w tys. sztuk)

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007
Bydło ogółem	5 488,9	5 353,4	5 483,3	5 606,4	5 696,2
w tym: cielęta	1 349,2	1 308,5	1 428,8	1 428,1	1 473,2
Młode bydło w wieku do 2 lat	931,9	916,3	978,2	1 039,7	1 071,8
Bydło w wieku 2 lata i więcej	3 207,8	3 128,6	3 080,3	3 138,4	3 151,2
w tym: krowy	2 897,4	2 795,8	2 794,9	2 823,8	2 786,7

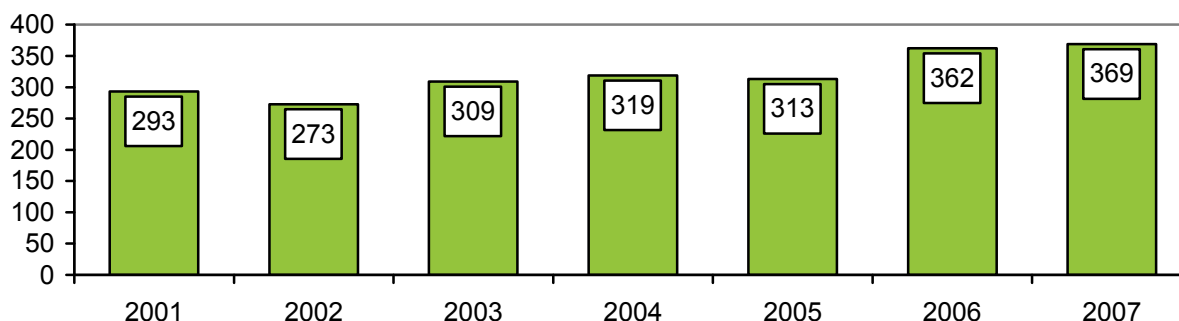
Źródło: Wyniki spisu pogłowia zwierząt gospodarskich, GUS.

Obowiązek klasyfikacji tusz wołowych zgodnie z normą EUROP miał wpływ na wzrost ubojów przemysłowych bydła i cieląt. W 2007 roku wyniosły one 225 tys. ton w wadze poubojowej i były o 31% większe niż w 2003 roku. Jednak w naszym kraju struktura ubojów bydła, klasyfikowanego zgodnie z normą EUROP, jest inna niż w państwach piętnastki i odzwierciedla różnice w jakości produkowanej wołowiny. W Polsce udział klasy E, U i R w strukturze ubojów buhajów wynosi ok. 30%, a we Francji ok. 73%. W tym kraju w klasie „O” sklasyfikowanych jest ok. 22% tusz buhajów, a w Polsce ok. 61%. Zmiany w strukturze ubojów przebiegają w naszym kraju bardzo wolno, gdyż przez wiele lat w Polsce dominowało dwukierunkowe użytkowanie bydła i jest mały udział ras mięsnych<sup>1</sup>. Obowiązywała cena skupu bydła za jego wagę żywą, która nie była powiązana z jakością produkowanego żywca wołowego.

### Zmiany w poziomie produkcji wołowiny

Przystąpienie Polski do UE wywołało gwałtowny, bo ponad 60% wzrost cen skupu żywca wołowego z 2,5 zł/kg w 2003 roku do ok. 4,0 zł/kg, spowodowany zwiększonym eksportem polskiej wołowiny na poszerzony rynek unijny. W następnych latach ustabilizowały się one na poziomie ok. 4 zł/kg. Poprawie opłacalności produkcji wołowiny towarzyszyła powolna odbudowa krajowego pogłowia bydła, czego efektem był wzrost produkcji mięsa wołowego. W 2007 roku wynosiła ona 369 tys. ton i była o 1/5 większa niż w 2003 roku (rys. 3.1). Udział wołowiny w produkcji mięsa ogółem utrzymywał się na poziomie ok. 10%, gdyż w tym okresie miał miejsce szybki wzrost produkcji wieprzowiny i drobiu. Nastąpiła redukcja liczby gospodarstw zajmujących się chowem bydła, z 935,2 tys. w 2002 roku do 783,5 tys. w 2007 roku. Jednak nadal jest ona około półtorakrotnie większa niż w UE-15. Oznacza to, że sektor wołowiny w Polsce charakteryzuje się niską koncentracją produkcji.

Rysunek 3.1. Produkcja wołowiny w Polsce (w tys. ton w wadze poubojowej)



Źródło: Rynek mięsa. Stan i perspektywy, nr 22-35, „Analizy Rynkowe” 2002-2008.

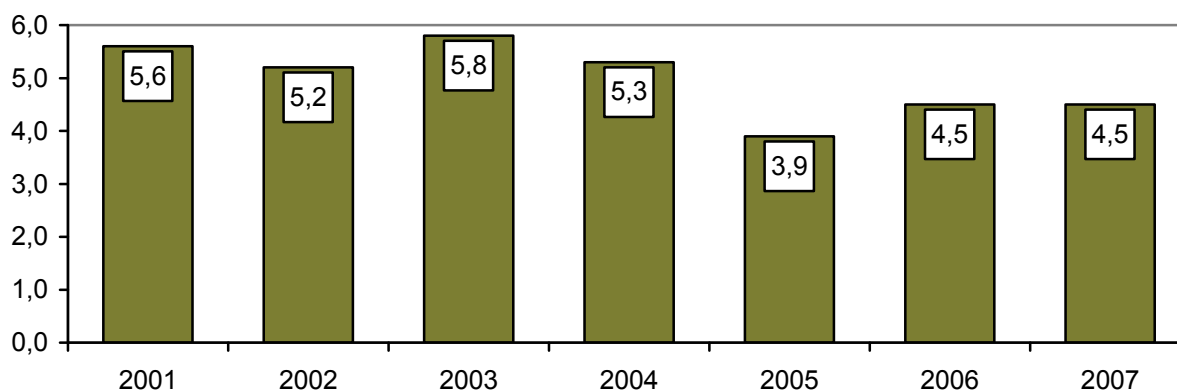
<sup>1</sup> Rynek wołowiny – Zintegrowany System Informacji Rolniczej, Departament Rynków Rolnych MRiRW.

### 3.2.2. Wpływ instrumentów WPR na popyt na wołowinę

#### Zmiany w konsumpcji wołowiny

Odbudowie krajowego poglobia bydła i wolno rosnącej produkcji wołowiny towarzyszył spadek jej konsumpcji. W latach 2002-2007 spożycie wołowiny zmniejszyło się z 5,2 do 4,5 kg/osobę (o 16%), osiągając najniższy poziom w 2005 roku (rys. 3.2). Było ono 4,5-krotnie mniejsze od średniego spożycia wołowiny w UE-15. Udział wołowiny w konsumpcji wszystkich gatunków mięsa wynosił ok. 6%. Powodem postępującego spadku spożycia wołowiny był wzrost jej cen na rynku krajowym, który nastąpił po akcesji Polski do Unii Europejskiej.

Rysunek 3.2. Konsumpcja mięsa wołowego w Polsce (w kg na osobę)



Źródło: Rynek mięsa. Stan i perspektywy, nr 22-35, „Analizy Rynkowe” 2002-2008.

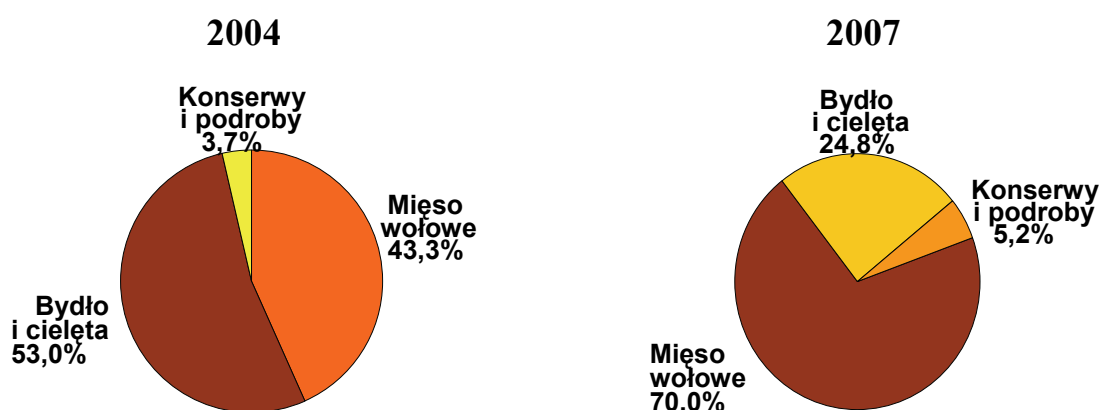
#### Zmiany w eksporcie wołowiny

Utrzymująca się od lat tendencja spadkowa w konsumpcji wołowiny w naszym kraju, sprawia, że na rynku występują nadwyżki podaży tego gatunku mięsa. Udział eksportu w produkcji wołowiny zwiększył się w ostatnich latach z ok. 19% do ok. 60%. Popyt na rynkach zagranicznych na wołowinę, w tym głównie w UE, stał się czynnikiem stymulującym rozwój żywca wołowego w naszym kraju.

W celu poprawy konkurencyjności polskiej wołowiny na rynkach państw trzecich stosowane były subsydia, gdyż po akcesji Polski do UE jej ceny wzrosły. Wspierano nimi droższe asortymenty mięsa wołowego eksportowane do państw WNP. Jednak Komisja Europejska, uwzględniając malejącą samowystarczalność UE w produkcji wołowiny, zaczęła redukować stawki subsydiów. Znalazło to odzwierciedlenie w spadku eksportu mięsa wołowego do państw trzecich. W 2007 roku wyniósł on 7,1 tys. ton i był dwukrotnie mniejszy niż w latach 2004-2005. Udział państw trzecich we wpływach z eksportu produktów wołowych zmniejszył się z 15% w 2004 roku do 5% w 2007 roku.

Większa atrakcyjność cenowa rynków zbytu w UE przyczyniła się do szybkiego wzrostu wpływów z eksportu produktów wołowych. W latach 2004-2007 zwiększyły się one z ok. 282 do ok. 593 mln euro. Państwa UE stały się głównymi rynkami zbytu polskiej wołowiny, a popyt na tych rynkach spowodował zmiany w strukturze towarowej eksportowanych produktów. W 2007 roku udział mięsa we wpływach z eksportu produktów wołowych wyniósł ok. 70% i był o ok. 26 punktów procentowych większy niż w 2004 roku, a udział żywca wołowego i cielęcego obniżył się z ok. 53% do ok. 25% (rys. 3.3).

Rysunek 3.3. Struktura eksportu produktów wołowych



Źródło: *Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi. Stan i perspektywy, nr 21-22, 27-28, „Analizy Rynkowe” 2005 i 2008.*

Powodem malejącego udziału bydła i cieląt we wpływach z eksportu produktów wołowych było mniejsze zainteresowanie ich zakupem w UE-15. Eksport bydła i cieląt obniżył się z 918,5 tys. sztuk w 2004 roku do 563,6 tys. sztuk w 2007 roku, w tym do UE-15 z 792,8 do 563,6 tys. sztuk. Przez wiele lat cielęta i bydło opasowe były sprzedawane do państw piętnastki, gdzie przeznaczano je do dalszego chowu. W UE-15 sprzyjało temu wspieranie cen wołowiny oraz dopłaty bezpośrednie powiązane z produkcją, które zachęcały do zakupu cieląt, zwłaszcza po niskich cenach. Od 2007 roku wszystkie państwa piętnastki zobowiązane są do wypłaty dopłat bezpośrednich zgodnie z reformą WPR z 2003 roku. Oznacza to, że wysokość dopłat otrzymywanych przez gospodarstwo nie zależy już od liczby utrzymywanych zwierząt. Jednocześnie Komisja Europejska zredukowała subsydia do bydła rzeźnego eksportowanego do państw trzecich oraz uległy zaostreniu przepisy dotyczące transportu zwierząt na terytorium Unii Europejskiej.

Spadkowi eksportu bydła i cieląt towarzyszyła malejąca samowystarczalność UE w produkcji wołowiny. Stworzyło to dogodne warunki do wzrostu eksportu mięsa wołowego do państw Wspólnoty, zwłaszcza że od maja 2004 roku

przestał obowiązywać kontyngent taryfowy na jego eksport, który ustalony był na bardzo niskim poziomie. Eksport mięsa wołowego zwiększył się z 66,6 tys. ton w 2004 roku do 171,5 tys. ton w 2007 roku, w tym do UE-15 z 51,4 do 154 tys. ton.

Polska po akcesji do UE stała się jednym z głównych eksporterów netto żywca i mięsa wołowego we Wspólnocie. Udział naszego kraju w eksporcie mięsa wołowego Unii Europejskiej wzrósł z 2,5% w 2004 roku do 7,5% w 2006 roku, a w eksporcie bydła i cieląt z 16% do 21% (tab. 3.3).

Tabela 3.3. Handel bydłem i mięsem wołowym w UE-25

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2004	2005	2006
	do UE-25			do państw trzecich		
<b>Eksport</b> bydła ogółem						
w tys. sztuk	3 842,4	3 837,8	3 860,9	370,0	322,8	265,1
w tym:						
Niemcy	808,4	675,3	491,5	144,0	63,0	47,9
Francja	1 486,1	1 425,6	1 411,2	58,6	46,8	19,1
Hiszpania	126,5	154,7	113,8	11,1	10,7	2,8
Irlandia	64,9	57,4	53,4	0,0	0,0	0,1
Polska	607,2	635,1	830,5	78,0	94,0	61,7
<b>Import</b> bydła ogółem						
w tys. sztuk	3 548,1	3 927,8	3 518,4	275,9	62,9	68,4
w tym:						
Włochy	1 362,8	1 401,3	1 445,5	125,2	11,3	17,4
Hiszpania	720,4	1 163,0	687,8	0,8	0,2	0,8
Grecja	413,5	193,3	182,5	38,2	35,4	31,5
Holandia	524,8	549,4	553,3	28,8	0,2	3,0
Polska	43,6	59,3	68,8	0,8	0,6	3,2
<b>Import</b> mięsa wołowego ogółem						
w tys. ton	1 872,4	1 963,7	2 062,7	415,1	412,8	386,0
w tym:						
Niemcy	153,6	174,4	162,3	72,0	68,1	58,9
Francja	308,5	351,4	359,9	146,0	13,7	10,4
Włochy	354,2	386,9	406,9	59,3	67,0	70,0
Wielka Brytania	302,7	289,5	281,9	139,3	129,7	115,5
Holandia	207,1	198,3	227,4	65,5	67,5	66,5
<b>Eksport</b> mięsa wołowego ogółem						
w tys. ton	1 952,8	2 028,8	2 128,1	292,7	215,9	196,0
w tym:						
Niemcy	394,8	363,7	360,3	74,4	50,7	53,1
Francja	247,2	235,6	243,6	27,8	20,5	20,4
Irlandia	358,3	364,4	385,8	47,8	32,6	31,6
Holandia	359,8	389,0	383,0	14,6	12,8	11,8
Polska	51,4	107,0	161,5	15,2	19,9	8,7

Źródło: *Vieh und Fleisch – ZMP 2007, s. 146-148.*

Państwa członkowskie UE dysponujące nadwyżkami wołowiny, sprzedawały je przede wszystkim na rynku Wspólnoty, zmniejszając jej eksport do innych regionów świata. W latach 2004-2006 eksport wewnętrzny mięsa wołowego wzrósł z 1,9 do 2,1 mln ton, a jego udział w ogólnym eksporcie tego gatunku mięsa zwiększył się z 86 do 91%. Przyrost importu wewnętrznego mięsa wołowego był zbliżony do przyrostu jego eksportu wewnętrznego i wynosił 10%. Najwięksi eksporterzy wołowiny w UE, z wyjątkiem Polski i Irlandii, jednocześnie importowali duże ilości tego gatunku mięsa. Zakupy wołowiny, w tym również w innych regionach, pomagały im realizować eksport. W Niemczech import wołowiny stanowił od 48 do 58% jej ogólnego eksportu, a we Francji był on od 14 do 40% większy od eksportu i ujemne saldo obrotów tym gatunkiem mięsa wzrosło z ok. 48 tys. ton w 2004 roku do 106 tys. ton w 2006 roku<sup>2</sup>.

Unia Europejska, aby zwiększyć podaż wołowiny na rynki państw członkowskich, zmniejszała również eksport bydła do innych regionów. Utrzymanie eksportu wewnętrznego tych zwierząt na poziomie 3,8 mln sztuk było możliwe dzięki przystąpieniu do UE nowych członków, w tym Polski.

### **3.3. Analiza wpływu WPR na ceny wołowiny oraz dochody rolników**

#### **3.3.1. Wpływ WPR na ceny żywca i mięsa wołowego na rynku krajowym**

Z instrumentów WPR służących utrzymaniu równowagi popytowo-podażowej na rynku, Polska korzystała w niewielkim zakresie z subsydiów eksportowych. W okresie od 1 maja 2004 roku do końca 2008 roku wypłacono ponad 100 mln zł (obejmując subsydiowaniem ponad 40 tys. ton wołowiny). Natomiast program dopłat do prywatnego magazynowania wołowiny nie był uruchamiany przez Komisję Europejską w żadnym z państw członkowskich, w tym również w naszym kraju. Na rozwój cen wołowiny na rynku krajowym miał wpływ przede wszystkim eksport, którego udział w produkcji krajowej sukcesywnie wzrastał. Zmiany w strukturze eksportu znajdują odzwierciedlenie we wskaźnikach wzrostu cen skupu bydła i cieląt oraz cen zbytu i cen detalicznych mięsa wołowego.

#### **Rozwój cen skupu bydła i cieląt**

Po akcesji Polski do UE ceny skupu cieląt rosły szybciej niż ceny skupu bydła. W 2004 roku cena skupu cieląt wynosiła 8,16 zł/kg i była o 41% wyższa niż w roku poprzednim, a w 2005 roku wzrosła ona o 22% w porównaniu do roku

---

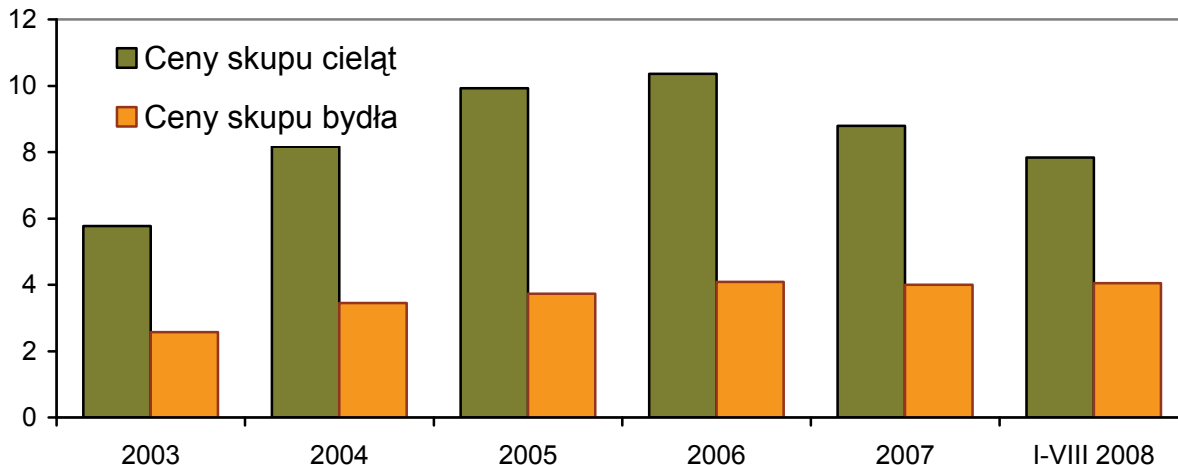
<sup>2</sup> D. Rycombel, *Krajowe i zagraniczne perspektywy dla polskiej wołowiny*, „Bydło” 2008, nr 8-9.

poprzedniego. W 2006 roku poziom cen skupu cieląt był najwyższy (10,36 zł/kg). Powodem tak silnego wzrostu cen skupu był duży eksport cieląt.

Zainteresowanie państw członkowskich UE zakupem cieląt w Polsce zaczęło stopniowo słabnąć, co spowodowało spadek ich eksportu. Obniżył się on z 969 tys. sztuk w 2004 r. do 418,5 tys. sztuk w 2007 r. i prawdopodobnie do ok. 260 tys. sztuk w 2008 r. Ceny w eksporcie cieląt również wykazywały tendencję spadkową. W 2007 roku wynosiły one 3,28 euro/kg wagi żywej i były o ok. 10% niższe niż w 2006 roku, a w I półroczu 2008 roku kształtowały się na poziomie 2,89 euro/kg wagi żywej i były o 17% niższe niż w I półroczu roku poprzedniego. Skutkiem malejącego eksportu cieląt było obniżenie się ceny skupu cieląt na rynku krajowym. W 2007 roku były one o 11% niższe niż w 2006 roku. Trend spadkowy cen kontynuowany jest także w 2008 roku (rys. 3.4).

Eksport bydła był również z roku na rok mniejszy, ale jego ceny skupu nie wykazywały tendencji spadkowej<sup>3</sup>. W 2004 roku były one o 34% wyższe niż w roku poprzednim i w następnych latach rosły od 1 do 9% w ciągu roku. Jedynie w 2007 roku nastąpił ich 3% spadek, spowodowany wysoką podażą wieprzowiny i jej niskimi cenami zarówno w Polsce, jak i w innych państwach Unii Europejskiej.

Rysunek 3.4. Ceny skupu bydła i cieląt (w zł/kg wagi żywej)



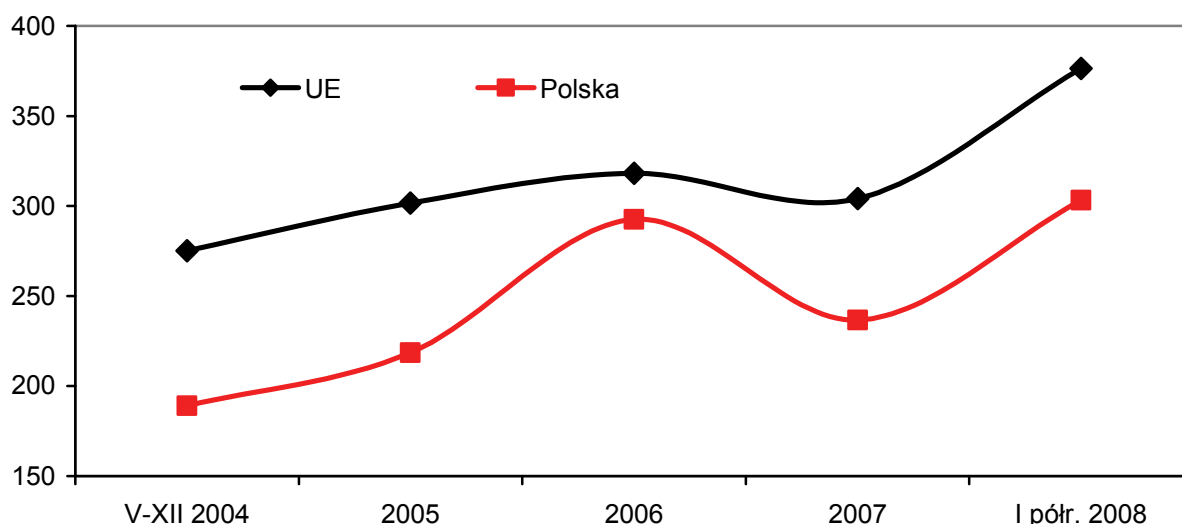
Źródło: na podstawie danych GUS.

Na ceny skupu bydła wpływa rosnący eksport mięsa wołowego oraz ceny uzyskiwane z jego sprzedaży. Ich rozwój zależy od sytuacji cenowej na rynkach zbytu w UE. W latach 2004-2006 cena referencyjna wołowiny w UE wzrosła z 275,1 do 318,1 euro/100 kg tuszy, w tym w Polsce z 189,1 do 292,5 euro/100 kg

<sup>3</sup> Eksport bydła obniżył się z 248,7 tys. sztuk w 2004 roku do 145,6 tys. sztuk w 2007 roku i prawdopodobnie 96 tys. sztuk w 2008 roku.

tuszy. Różnice w poziomie cen otrzymywanych przez producentów żywca wołowego w Polsce i w UE zmniejszyły się, gdyż ceny skupu bydła rosły wolniej niż umacnianie się złotego. W 2004 roku w Polsce ceny referencyjne wołowiny były o ok. 45% niższe niż średnio w UE, a w 2006 roku różnica między nimi wynosiła już tylko ok. 9%. W 2007 roku spadkowi krajowych cen skupu bydła towarzyszyło dalsze umacnianie złotego i ceny polskich producentów żywca wołowego były o 28% niższe od cen otrzymywanych przez producentów w UE, co sprzyjało wzrostowi eksportu mięsa wołowego. W I półroczu 2008 roku nastąpił wzrost cen referencyjnych wołowiny w UE (do 376,4 euro/100 kg) i w Polsce (do 303,3 euro/100 kg), ale rosły one wolniej od kursu euro wobec złotego. Sprzyjało to utrzymaniu się różnic w poziomie cen wołowiny między Polską a Unią Europejską (rys. 3.5).

Rysunek 3.5. Ceny referencyjne wołowiny w UE i w Polsce (w euro/100 kg tuszy)



Źródło: na podstawie danych Departamentu Rynków Rolnych MRiRW.

### Rozwój cen zbytu i cen detalicznych mięsa wołowego

Silny wzrost cen skupu bydła i cieląt, który nastąpił po akcesji Polski do Unii Europejskiej, wpłynął również na poziom cen zbytu i cen detalicznych mięsa wołowego. W latach 2004-2005 wskaźnik cen zbytu mięsa wołowego z kością (rostbefu) i bez kości (z udźca) kształtował się w granicach 1,16-1,26. Tendencja wzrostowa cen zbytu utrzymywała się również w następnych latach. Dynamika ich wzrostu była większa niż cen skupu bydła, gdyż rósł udział mięsa wołowego w eksporcie produktów wołowych. W 2007 roku ceny zbytu mięsa wołowego były o 4-5% wyższe niż przed rokiem, mimo spadku cen skupu bydła. Również w ciągu ośmiu miesięcy 2008 roku wzrost cen zbytu był o 3-7 punktów procentowych większy niż cen skupu bydła (tab. 3.4).

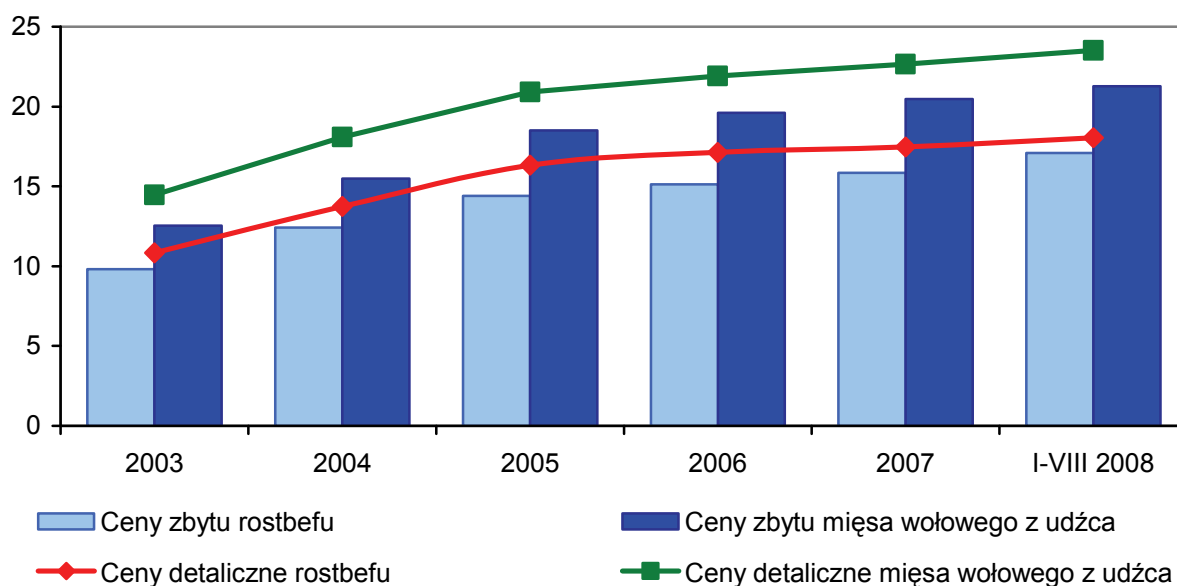


Tabela 3.4. Wskaźniki cen skupu bydła i cieląt oraz cen zbytu i cen detalicznych mięsa wołowego (w procentach, rok poprzedni = 100)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	I-VIII 2008
Wskaźniki cen skupu:					
cieląt	141	122	104	84	89
bydła	134	108	109	97	101
Wskaźniki cen zbytu:					
rostbefu	126	116	105	105	108
mięsa wołowego z udźca	123	119	106	104	104
Wskaźniki cen detalicznych:					
rostbefu	126	119	105	102	103
mięsa wołowego z udźca	125	115	105	103	104

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 3.6. Ceny zbytu i ceny detaliczne rostbefu i mięsa wołowego z udźca (w zł/kg)



Źródło: na podstawie danych GUS.

W latach 2004-2005 wzrost cen detalicznych mięsa wołowego był zbliżony do wzrostu cen zbytu i spowodował on spadek jego konsumpcji. W kolejnych latach wzrost cen detalicznych był wolniejszy od wzrostu cen zbytu wołowiny, gdyż była wysoka podaż wieprzowiny i drobiu (rys. 3.6). Poziom tych cen był wysoki i nie zachęcał do wzrostu konsumpcji wołowiny. W latach 2003-2007 cena detaliczna rostbefu wzrosła o 61% (z 10,84 do 17,46 zł/kg) i mięsa wołowego z udźca o 57% (z 14,46 do 22,66 zł/kg).

### 3.3.2. Wpływ dopłat bezpośrednich na dochody producentów wołowiny

Polska w wyniku negocjacji otrzymała następujące limity praw do płatności bezpośrednich (premi) w sektorze wołowiny:

- specjalną premię wołową do 926 tys. sztuk bydła płci męskiej w wieku 9 miesięcy,
- premię ubojową do 839,5 tys. sztuk cieląt,
- premię ubojową do 1815,4 tys. sztuk bydła dorosłego,
- premię do 325,5 tys. sztuk krów mamek,
- kopertę narodową w wysokości 27,3 mln euro, którą można przeznaczyć na dodatkowe zwiększenie stawek premii do krów mamek, byków i jałówek oraz krów mlecznych (kwota na tonę mleka dla danego gospodarstwa), a także na dodatkowe dopłaty do hektara pastwisk stałych.

W Polsce wynegocjowane limity płatności bezpośrednich (premi) do bydła włączone są do uzupełniającej płatności obszarowej. Włączenie wynegocjowanych premii do bydła do uzupełniającej płatności obszarowej wynikało między innymi z obaw, że w pierwszych latach członkostwa Polski w UE, wynegocjowane limity praw do premii zostałyby wykorzystane w niewielkim procencie. Konsekwencją niskiego wykorzystania limitów praw do premii byłaby niewielka suma środków finansowych przekazanych polskim producentom z budżetu UE. W naszym kraju uboje bydła są o 1/3 niższe od limitu premii ubojowej wynegocjowanej w UE, a uboje cieląt o 20% wyższe od limitu premii do cieląt. Premie do krów mamek przysługują tylko do krów ras mięsnych lub krzyżówek z rasami mięsnymi, które nie uczestniczą w produkcji mleka, a jedynie w produkcji cieląt. Krowy rasy czarno-białej nie znajdują się na liście ras uprawnionych do premiowania (Rozporządzenie KE 3886/92).

W latach 2004-2006 uzupełniające płatności obszarowe wypłacane były do jednego hektara uprawianych roślin, w tym roślin paszowych (łącznie z trwałymi użytkami zielonymi). Otrzymywały je gospodarstwa posiadające łąki i pastwiska, lecz mogły one nie zajmować się chowem bydła. W latach 2004-2006 płatności uzupełniające, wyrażone w złotych, wzrosły o 7% (z 292,8 do 314 zł/ha), natomiast ceny skupu bydła o 18% i ceny skupu cieląt o 27%. Wskazuje to na większą rolę cen skupu w przychodach gospodarstw niż dopłat bezpośrednich.

Od 2007 roku płatności uzupełniające wypłacane są nadal w systemie uproszczonym, lecz zostały one powiązane z produkcją zwierzęcą. Z budżetu krajowego, w ramach płatności uzupełniającej, wspierany jest chów przeznaczonej oraz koniowatych. Płatności uzupełniające do trwałych użytków zielonych otrzymują tylko te gospodarstwa, które:

- w okresie od 1 kwietnia 2005 r. do 31 marca 2006 r. posiadały bydło, owce, kozy i koniowate wpisane do rejestru zwierząt gospodarskich lub rejestru koniowatych,
- w 2006 roku we wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich zadeklarowali trwałe użytki zielone i trawy przeznaczone na pasze na gruntach ornych.

W latach 2004-2006 płatności uzupełniające nie były powiązane z chowem bydła w gospodarstwach. Dlatego trudno jest jednoznacznie ocenić ich wpływ na dochody gospodarstw zajmujących się produkcją żywca wołowego. Opierając się na niepublikowanych materiałach Zakładu Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB z 2005 roku, przedstawiony został w ujęciu wariantowym udział płatności podstawowych i uzupełniających w przychodach gospodarstw zajmujących się chowem bydła, w zależności od skali produkcji (tab. 3.5).

Tabela 3.5. Produkcja, koszty i nadwyżka bezpośrednia w gospodarstwach produkujących żywca wołowy w 2005 roku

Wyszczególnienie	Wariant I			Wariant II		
	produkcja żywca wołowego w dt/gospodarstwo					
	5-10	20-30	50-150	5-10	20-30	50-150
Wartość produkcji w zł/100 kg żywca wołowego brutto	487	492	522	487	492	522
Dopłaty w zł/100 kg <sup>a</sup> żywca wołowego	-	-	-	106,54	91,32	86,25
Przychód w zł/100 kg	487	492	522	594	583	608
Koszty bezpośrednie w zł/100 kg	182	280	369	182	280	369
Nadwyżka bezpośrednia w zł/100 kg	305	212	153	412	303	239

<sup>a</sup> dopłaty obejmują jednolitą płatność obszarową i płatność uzupełniającą w przeliczeniu na powierzchnię paszową potrzebną do wyprodukowania 100 kg żywca wołowego

Źródło: obliczenia własne na podstawie niepublikowanych danych Zakładu Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB.

Wariant I – gospodarstwa produkują żywca wołowy i nie otrzymują żadnych płatności.

Wariant II – gospodarstwa produkują żywca wołowy i otrzymują płatności podstawowe i uzupełniające. Wartość produkcji i poziom kosztów bezpośrednich oraz zróżnicowanie skali produkcji żywca wołowego w gospodarstwach są takie same, jak w wariantcie I.

Przychody gospodarstw otrzymujących płatności bezpośrednie (łącznie z uzupełniającymi) były od 16% do 21% wyższe od przychodów gospodarstw zajmujących się chowem bydła i nie wspieranych płatnościami. Udział płatności w przychodach gospodarstw, w zależności od skali produkcji, kształtował się w granicach 14-18% i zmniejszał się wraz ze wzrostem skali produkcji żywca

wołowego. Porównanie nadwyżki bezpośredniej w gospodarstwach o takiej samej skali produkcji wykazało, że w gospodarstwach o małej skali produkcji i otrzymujących płatności była ona o 35% większa niż w takich samych gospodarstwach funkcjonujących bez dopłat. Natomiast różnica w poziomie nadwyżki bezpośredniej w gospodarstwach o dużej skali produkcji wynosiła 56%.

Tabela 3.6. Produkcja, koszty i dochody z produkcji żywca wołowego w 2007 roku (w zł/dt)

Wyszczególnienie	Średnio w gospodarstwie	Według skali produkcji w dt/gospodarstwo		
		4-12	15-25	30-100
Wartość produkcji ogółem	468	449	499	464
Dopłaty <sup>a</sup>	9	9	9	9
Przychód	477	458	508	473
Koszty bezpośrednie	377	400	398	361
Nadwyżka bezpośrednia	100	58	110	112

<sup>a</sup> dopłaty obejmują wyłącznie płatność uzupełniającą do powierzchni paszowej

Źródło: I. Ziętek (red.), *Produkcja, koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w latach 2006-2007*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

W 2007 roku przeprowadzony przez Zakład Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB rachunek kosztów produkcji żywca wołowego uwzględnia wyłącznie płatności uzupełniające (płatność zwierzęcą). Ich udział w przychodach gospodarstw zajmujących się chowem bydła wynosił ok. 2% (w przeliczeniu na jednostkę produkcji) (tab. 3.6). W 2007 roku miał miejsce spadek cen skupu bydła, co wpłynęło na zmniejszenie wartości produkcji, a jednocześnie wzrosły koszty pasz. Te dwa czynniki obniżają udział płatności uzupełniających w przychodach i nadwyżce bezpośredniej.

### 3.4. Podsumowanie

Z instrumentów WPR, służących stabilizacji rynku wołowiny, Polska korzystała w niewielkim zakresie jedynie z subsydiów eksportowych. Program dopłat do prywatnego przechowywania tego gatunku mięsa nie był uruchamiany w żadnym z państw członkowskich Unii Europejskiej. Natomiast znacznie większą rolę odgrywały płatności bezpośrednie.

Z obliczeń wykonanych na podstawie niepublikowanych danych Zakładu Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB wynika, że w 2005 roku udział jednolitej płatności obszarowej i płatności uzupełniającej w przychodach gospodarstw, w przeliczeniu na jednostkę produkcji, kształtował się w granicach 14-18%.

Zmniejszył się on wraz ze wzrostem skali produkcji żywca wołowego. W gospodarstwach o małej skali produkcji żywca wołowego (5-10 dt) i otrzymujących jednolitą płatność obszarową i płatność uzupełniającą, nadwyżka bezpośrednia była o 35% większa, niż gdyby te gospodarstwa nie były wspierane płatnościami. Rachunek przeprowadzony w 2007 roku przez Zakład Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB i uwzględniający wyłącznie płatności uzupełniające, wskazuje na ich niewielki udział w przychodach gospodarstw. Wynosił on ok. 2% w przeliczeniu na jednostkę produkcji. W 2007 roku miał miejsce spadek cen skupu żywca wołowego i cielęcego oraz umacnianie złotego, co wpłynęło na wysokość płatności bezpośrednich otrzymywanych przez gospodarstwa.

Na krajową podaż i popyt wołowiny oraz jej ceny największy wpływ miało „otwarcie rynków zbytu” Unii Europejskiej. Eksport produktów wołowych do państw członkowskich przyczynił się do zahamowanie tendencji spadkowych w pogłowie bydła i w produkcji tego gatunku mięsa. W latach 2004-2007 pogłowie bydła rosło średnio w roku o ok. 2%, w tym cieląt o ok. 4% i młodego bydła o 5,3%. Nastąpiła redukcja gospodarstw zajmujących się chowem bydła, z 935,2 tys. w 2002 roku do 783,5 tys. w 2007 roku. Jednak sektor wołowiny w Polsce charakteryzuje się nadal niską koncentracją.

Obowiązek stosowania klasyfikacji tusz wołowych zgodnie z normą EUROP przyczynił się do wzrostu ubojów przemysłowych bydła i cieląt. W 2007 roku wyniosły one 225 tys. ton w wadze poubojowej i były o 31% większe niż w 2003 roku. Wzrosła krajowa produkcji wołowiny z 298 tys. ton w 2003 roku do 369 tys. ton w 2007 roku.

Odbudowie krajowego pogłowia bydła i wolno rosnącej produkcji wołowiny towarzyszył spadek jej konsumpcji. W latach 2002-2007 spożycie wołowiny zmniejszyło się z 5,2 do 4,5 kg/osobę (o 16%). Było ono 4,5-krotnie mniejsze od średniego spożycia wołowiny w UE-15. Powodem postępującego spadku spożycia wołowiny był wzrost jej cen na rynku krajowym, który nastąpił po akcesji do UE. W latach 2003-2007 cena detaliczna rostbefu wzrosła o 61% (z 10,84 do 17,46 zł/kg) i mięsa wołowego z udźca o 57% (z 14,46 do 22,66 zł/kg).

Utrzymująca się tendencja spadkowa w spożyciu wołowiny sprawia, że na rynku występują nadwyżki podaży tego gatunku mięsa, które są przedmiotem eksportu. Jego udział w produkcji wołowiny zwiększył się z ok. 19% w 2003 roku do 60% w 2007 roku. Popyt na wołowinę na rynkach zagranicznych stał się czynnikiem stymulującym rozwój jej produkcji w naszym kraju. Miał on również wpływ na rozwój cen wołowiny na rynku wewnętrznym. Zmiany w strukturze eksportu znalazły odzwierciedlenie we wskaźnikach wzrostu cen skupu bydła i cieląt oraz cen zbytu i cen detalicznych mięsa wołowego.

Po akcesji Polski do UE ceny skupu cieląt rosły szybciej niż ceny skupu bydła. Ale zainteresowanie ich zakupem ze strony państw członkowskich zaczęło słabnąć i ceny w eksporcie cieląt wykazywały tendencję spadkową. Pod wpływem sytuacji w eksporcie obniżyły się ceny skupu cieląt na rynku krajowym. W 2007 roku były one o 11% niższe niż w 2006 roku i w 2008 roku kontynuowany jest trend spadkowy.

Eksport bydła jest również z roku na rok mniejszy, ale na jego ceny skupu wpływa rosnący eksport mięsa wołowego oraz ceny uzyskiwane z jego sprzedaży. W latach 2004-2006 cena referencyjna wołowiny w UE wzrosła z 275,1 do 318,1 euro/100 kg tuszy, w tym w Polsce z 189,1 do 292,5 euro/100 kg tuszy. Różnice w poziomie cen otrzymywanych przez producentów żywca wołowego w Polsce i w Unii Europejskiej zmniejszyły się, gdyż wzrost cen skupu bydła był wolniejszy niż umacnianie się złotego. W 2004 roku w Polsce cena referencyjna wołowiny była o ok. 45% niższa niż średnio w UE, a w 2006 roku różnica między nimi wynosiła już tylko ok. 9%. W 2007 roku spadkowi krajowych cen skupu bydła towarzyszyło dalsze umacnianie się złotego i ceny polskich producentów żywca wołowego były o 28% niższe od cen otrzymywanych przez producentów w UE, co sprzyjało wzrostowi eksportu mięsa wołowego. W I półroczu 2008 roku nastąpił wzrost cen referencyjnych wołowiny w UE (do 376,4 euro/100 kg) i w Polsce (do 303,3 euro/100 kg), ale rosły one wolniej od kursu euro wobec złotego. Sprzyjało to utrzymaniu się różnic w poziomie cen wołowiny między Polską a Unią Europejską.

Silny wzrost cen skupu bydła i cieląt wpłynął również na poziom cen zbytu i cen detalicznych mięsa wołowego. W latach 2007-2008 dynamika wzrostu cen zbytu była większa niż cen skupu bydła, gdyż rósł udział mięsa wołowego w eksporcie produktów wołowych. W 2007 roku udział mięsa wołowego w eksporcie produktów wołowych wynosił ok. 70% i był o ok. 26 punktów procentowych większy niż w 2004 roku, a udział bydła i cieląt obniżył się z ok. 53% do ok. 25%.

## **4. Polski rynek wieprzowiny w okresie poprzedzającym członkostwo i po wstąpieniu do Unii Europejskiej**

*dr Janusz Rowiński, mgr Mirosława Tereszczuk*

### **4.1. Wspólny rynek wieprzowiny Unii Europejskiej – podstawowe przepisy**

Wspólny rynek wieprzowiny został wprowadzony w życie Rozporządzeniem Rady 121/1967/EEC z dnia 13 czerwca 1967 roku w sprawie wspólnej organizacji rynku wieprzowiny. Rozporządzenie zostało uchylone i zastąpione Rozporządzeniem Rady 2759/1975 z dnia 29 października 1975 roku w sprawie wspólnego rynku wieprzowiny, następnie wielokrotnie nowelizowanym. Rozporządzenie obowiązywało do 30 czerwca 2008 roku włącznie. 1 lipca 2008 roku weszło w życie Rozporządzenie Rady (WE) 1234/2007 z dnia 22 października 2007 roku, ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”). Nowe rozporządzenie w zasadzie nie zmieniło dotychczasowych regulacji tylko wprowadziło drobne korekty. Celem RR/1234/2007<sup>1</sup> było przede wszystkim uproszczenie przepisów regulujących rynki rolne poprzez zebranie ich w jednym akcie prawnym o charakterze horyzontalnym. Zamysł ten jasno wynika z pkt. 7 preambuły rozporządzenia, w którym stwierdzono, że „Uproszczenie nie powinno prowadzić do kwestionowania decyzji, które były podejmowane w przeszłości. Rozporządzenie powinno zatem stanowić przede wszystkim uproszczenie techniczne. W związku z tym nie powinno ono uchylać istniejących instrumentów ani ich zmieniać, chyba że uległy dezaktualizacji, stały się zbędne lub, z uwagi na swój charakter, nie należą do zakresu decyzyjnego Rady; nie powinno również wprowadzać nowych instrumentów lub środków”.

Z porównania pierwotnej wersji RR/2759/1975 z ostatnią wersją skonsolidowaną (rozporządzenie było konsolidowane trzykrotnie) z 2 grudnia 2005 roku, a także z RR/1234/2007 wynika, że większość mechanizmów wprowadzonych w 1975 roku, a właściwie już w 1967 roku, obowiązuje również obecnie. Najważniejsze zmiany zostały wprowadzone po podpisaniu przez Unię Europejską (w tekście używa się skrótu UE i zamiennie określenia Wspólnota) Aktu Końcowego Rundy Urugwajskiej<sup>2</sup> i wynikały z konieczności dostosowania mecha-

---

<sup>1</sup> W dalszym tekście stosuje się skrótowy zapis sygnatury rozporządzeń. Pierwsza część zapisu jest skrótem instytucji wydającej rozporządzenie (RR – Rozporządzenie Rady, RK – Rozporządzenie Komisji), druga – po ukośniku – numerem rozporządzenia, a trzecia – rokiem wydania.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 3290/1994 z dnia 22 grudnia 1994 r. w sprawie dostosowań i przejściowych ustaleń wymaganych w sektorze rolnym w celu wprowadzenia w życie porozumień zawartych w ramach wielostronnych negocjacji handlowych Rundy Urugwajskiej, Dz. Urz. UE, L 349, 31.12.1994.

nizmów wspólnego rynku wieprzowiny do przepisów Porozumienia w sprawie Rolnictwa (w tekście używa się skrótu PSR), który jest załącznikiem do Aktu Końcowego. Polegały one przede wszystkim na uproszczeniu systemu ochrony wspólnego rynku przed konkurencją państw nie należących do UE. Wówczas Wspólnota, tak samo jak wszystkie inne państwa członkowskie Światowej Organizacji Handlu, dokonała „taryfikacji”, czyli przeliczenia wszystkich środków ochrony na cła. Zlikwidowano wówczas m.in. skomplikowany system ochrony wspólnego rynku wieprzowiny za pomocą zmiennych cel<sup>3</sup> i wprowadzono cła *ad valorem*.

W tabeli 4.1 podano najważniejsze przepisy regulujące wspólny rynek wieprzowiny UE zgodnie ze skonsolidowaną wersją RR/2759/1975 z 2 lipca 2000 roku (rynek wieprzowiny Wspólnoty funkcjonował w latach 2001-2005 według przepisów w niej zawartych) i porównano je z przepisami, regulującymi funkcjonowanie rynku wieprzowiny w Polsce<sup>4</sup>.

#### 4.2. Porównanie obowiązujących w Polsce i w Unii Europejskiej przepisów regulujących funkcjonowanie rynku wieprzowiny w latach 2000-2004

Tabela 4.1. Obowiązujące w Polsce i w Unii Europejskiej przepisy regulujące rynek wieprzowiny w okresie poprzedzającym członkostwo (lata 2000-2004)

Unia Europejska	Polska
<b>I.1. Interwencja publiczna (skup interwencyjny)</b>	
Możliwość skupu interwencyjnego tusz i półtusze, świeżych i schłodzonych (kod CN 0203 11 10), boczku (chudego), świeżego i schłodzonego (podpozycja ex 0203 19 15) oraz niewytapianego tłuszczu, świeżego i schłodzonego (podpozycja ex 0209 00 11), jeżeli średnie notowania tusz na reprezentatywnych rynkach Wspólnoty, ważone za pomocą współczynników wielkości stada trzody w poszczególnych państwach członkowskich, spadły poniżej 103% ceny referencyjnej i istniało prawdopodobieństwo, że utrzymają się na tym poziomie. Listę	Możliwość skupu interwencyjnego produktów wieprzowych, umieszczonych w „Rocznym programie działań interwencyjnych Agencji Rynku Rolnego” w okresach występowania nadwyżek na rynku. Skup interwencyjny uruchamiano, gdy przeciętne ceny rynkowe produktów objętych interwencją utrzymywały się przez dwa tygodnie na poziomie nie wyższym niż 90% ceny interwencyjnej. Poziom cen interwencyjnych zatwierdzała co roku Rada Ministrów w „Rocznym programie...”.

<sup>3</sup> Cło na wieprzowinę składało się z dwóch części: (a) różnicy między kształtującą się na rynkach międzynarodowych ceną zbóż paszowych niezbędnych do wyprodukowania 1 kg wieprzowiny a ich ceną na rynku UE, (b) 7% średniej czterech kwartalnych cen śluzy (*sluice-gate price*) z okresu poprzedzającego 1 maja (nowy 7% komponent cła był wprowadzany 1 maja każdego roku).

<sup>4</sup> Informacje podane w tabeli są omówieniem przepisów. Źródłem ścisłych informacji są jedynie Rozporządzenia Rady i Komisji dostępne w języku polskim na stronie internetowej EUR-lex (<http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>).



<p>produktów, skupowanych w systemie skupu interwencyjnego ustalała Komisja. Cena referencyjna wynosiła 1509,39 euro/t tusz wieprzowych standardowej jakości (tusze klasy E wagi od 60 kg do poniżej 120 kg oraz tusze klasy R wagi od 120 kg do 180 kg). Cenę interwencyjną tusz, która nie mogła być niższa niż 78% i wyższa niż 92% ceny referencyjnej, ustalała Komisja. Ceny interwencyjne pozostałych produktów standardowej jakości oraz jakości innej niż standardowa były pochodną ceny interwencyjnej tusz wieprzowych oraz relacji między ich wartością handlową a wartością handlową tusz. Decyzje Komisji podejmowano w porozumieniu z Komitetem Zarządzającym Rynkiem Wieprzowiny.</p>	
<p><b>I.2. Interwencja publiczna (dopłaty do prywatnego przechowywania)</b></p>	
<p>Możliwość dopłat do prywatnego przechowywania wieprzowiny, jeżeli średnie notowania tusz na reprezentatywnych rynkach Wspólnoty, ważone za pomocą współczynników wielkości stada trzody w poszczególnych państwach członkowskich, spadły poniżej 103% ceny referencyjnej i istniało prawdopodobieństwo, że utrzymają się na tym poziomie. Wysokość dopłat, ogólną kwotę przeznaczonych środków oraz listę produktów, które mogą być przechowywane ustalała Komisja lub stosowano procedury przetargowe. Komisja ustalała również listę państw, w których można złożyć wniosek o dopłatę, długość okresu przechowywania i warunki upoważniające do podjęcia decyzji o ponownym wprowadzeniu do obrotu przechowywanych produktów. Decyzje Komisji podejmowano w porozumieniu z Komitetem Zarządzającym Rynkiem Wieprzowiny.</p>	<p>W latach 2002-2003 możliwość dopłat do prywatnego przechowywania półtuszy wieprzowych klas E, U i R. Ogólną kwotę dopłat oraz ilość objętą dopłatami zatwierdziła Rada Ministrów. Wysokość dopłat ustalano w drodze przetargu.</p>
<p><b>I.3. Interwencja publiczna (środki podejmowane przy nadmiernym wzroście cen wewnętrznych)</b></p>	
<p>Możliwość podjęcia przez Komisję działań, mających na celu zwiększenie podaży. Podstawowym środkiem było częściowe lub całkowite zawieszenie ceł (patrz pkt. „cło”). Ponadto sprzedaż produktów z zapasów interwencyjnych lub przechowywanych w ramach programu dopłat do prywatnego magazynowania.</p>	<p>Możliwość wprowadzenia przez Radę Ministrów kontyngentów bezcłowych, plafonów taryfowych lub częściowe albo całkowite zawieszenie cła na import mięsa wieprzowego. Możliwość sprzedaży mięsa z zapasów interwencyjnych Agencji Rynku Rolnego, gdy notowania cen rynkowych utrzymywały się przez dwa tygodnie na poziomie co najmniej 110% ceny interwencyjnej.</p>

<b>II.1. Handel z państwami „trzecimi” (UE) lub handel zagraniczny (Polska) – licencje importowe i eksportowe</b>	
Możliwość nałożenia przez Komisję na państwa członkowskie obowiązku wydawania pozwoleń na import i/lub eksport produktów objętych przepisami o wspólnym rynku wieprzowiny, ważnych na obszarze całej UE, mających określony termin ważności i wydawanych bez ograniczeń. Obowiązek wpłacenia kaucji, przepadającej całkowicie lub częściowo, jeśli pozwolenia nie wykorzystano.	Możliwość wprowadzenia automatycznej i nieautomatycznej rejestracji przywozu i/lub wywozu połączona z obowiązkiem posiadania pozwoleń na przywóz lub wywóz. W ramach automatycznej rejestracji obrotu pozwolenia o ograniczonym terminie ważności wydawano bez ograniczeń na ilości wnioskowane w kolejności wpływu wniosku. Obowiązek wpłacenia kaucji, przepadającej jeśli pozwolenia nie wykorzystano.
<b>II.2. Handel z państwami „trzecimi” (UE) lub zagraniczny (Polska) – cła</b>	
Cła przywózowe, zróżnicowane w zależności od asortymentu. Cło na tusze i półtusze świeże, schłodzone i mrożone w wysokości 536 euro/t. Najwyższe cło – schaby i wyręby pozostałe – 869 euro/t. Możliwość nakładania dodatkowych ceł na podstawie specjalnej klauzuli ochronnej (ang. <i>special safeguard clause – SSG</i> ), jeżeli import następował po cenie niższej niż cena zgłoszona przez UE w Światowej Organizacji Handlu (cena progowa, ang. <i>trigger price</i> ) lub przekraczał w danym roku określony poziom (wielkość progowa, ang. <i>trigger volume</i> ). Za wielkość progową przyjmowano średni roczny import z danego państwa w ciągu ostatnich trzech lat, objętych statystyką, a za podstawę dodatkowego cła cenę cif przesyłki, podlegającą weryfikacji przez porównanie z cenami reprezentatywnymi na rynku światowym lub na rynku przywózowym UE. W handlu z niektórymi państwami obowiązywały ilościowe kontyngenty taryfowe, w ramach których import był bezcłowy lub obciążany cłem obniżonym (por. pkt. „kontyngenty importowe”).	Cła przywózowe zróżnicowane w zależności od asortymentu. Cło konwencyjne i autonomiczne na tusze i półtusze świeże, schłodzone, mrożone 76% <i>ad valorem</i> , jednak nie więcej niż 900 euro/t. Możliwość nakładania dodatkowych ceł na podstawie specjalnej klauzuli ochronnej, funkcjonującej identycznie jak w UE (szczegóły obok). Na podstawie umów dwustronnych obowiązywały obniżone stawki celne (25% <i>ad valorem</i> ) na import mięsa wieprzowego z krajów CEFTA – Środkowo-Europejskiego Porozumienia w sprawie Wolnego Handlu. W handlu z niektórymi państwami obowiązywały ilościowe kontyngenty taryfowe, w ramach których import był bezcłowy lub obciążany cłem obniżonym (por. pkt. „kontyngenty taryfowe”).
<b>II.3. Handel z państwami „trzecimi” (UE) lub zagraniczny (Polska) – kontyngenty taryfowe</b>	
Zarządzane przez Komisję kontyngenty taryfowe wynikające z umów, m.in. zawartych w ramach wielostronnych negocjacji handlowych Rundy Urugwajskiej. W handlu z państwami członkowskimi WTO obowiązywały kontyngenty bieżącego i minimalnego dostępu do rynku w wysokości rosnącej i wynoszącej blisko 70 tys. ton rocznie. Ponadto z niektórymi państwami (m.in. z państwami stowarzyszonymi, w tym z Polską) obowiązywały kontyngenty taryfowe, w ramach których import był bezcłowy lub obciążany niższym cłem.	Ustalane co roku przez Radę Ministrów kontyngenty taryfowe zgodne ze zobowiązaniami zawartymi w umowach międzynarodowych. Kontyngenty importowe wieprzowiny (kontyngent WTO, kontyngent UE i kontyngenty niektórych państw Środkowo-Europejskiego Porozumienia w sprawie Wolnego Handlu – CEFTA) otwierano kwartalnie, aby zapobiegać nierównoważeniu rynku. Jeśli ilość wnioskowana przekraczała wysokość kontyngentu, jego podział następował proporcjo-

<p>Kontyngenty otwierano stopniowo w ciągu roku, aby zapobiegać nie zrównoważeniu rynku. Kontyngenty dzielono między wnioskodawców, stosując jedną z następujących metod lub ich kombinację: (1) w kolejności składania wniosków, (2) proporcjonalnie do wnioskowanych ilości (jeśli ilości wnioskowane są większe niż wysokość kontyngentu), (3) uwzględniając podział na importerów tradycyjnych i nowych. Ograniczony termin ważności pozwoleń na przywóz w ramach kontyngentów.</p>	<p>nalnie do wnioskowanych ilości. Warunkiem wydania pozwolenia na import o ograniczonym terminie ważności jest wpłacenie kaucji, przepadającej w razie jego niewykorzystania.</p>
<p><b>II.4. Handel z państwami „trzecimi” (UE) lub zagraniczny (Polska) – subwencje eksportowe</b></p>	
<p>Możliwość subwencjonowania eksportu w wysokości pokrywającej różnicę między cenami rynków światowych a cenami na rynkach UE. Ilość wieprzowiny, eksportowanej z dopłatami i wysokość subwencji ogółem, wypłaconych z tego tytułu, ograniczone do wysokości wynikających z Porozumienia w sprawie Rolnictwa. Podział limitów między wnioskodawców metodą najmniej niewygodną dla podmiotów gospodarczych i pozwalającą na uniknięcie dyskryminacji wnioskodawców.</p> <p>Wysokość subwencji ustalano nie rzadziej niż co 3 miesiące w jednej wysokości dla całego obszaru UE. Możliwość różnicowania stawek w zależności od kierunku eksportu. Ponadto możliwość ustalania wysokości subwencji w drodze przetargu (wygrywa ubiegający się o najniższą subwencję). Przy ustalaniu wysokości subwencji inną metodą niż przetargowa uwzględniano ceny i podaż na rynku UE, ceny na rynku światowym, konieczność zachowania równowagi na rynku unijnym, gospodarcze cele proponowanego eksportu, a także różnice między ceną światową i unijną zbóż pastewnych, niezbędnych do wyprodukowania 1 kg wieprzowiny. Subwencje wypłaca się w wysokości obowiązującej w dniu złożenia wniosku o przydzielenie limitu lub wynikającej z przetargu, po wywiezieniu produktu poza obszar UE.</p>	<p>Do roku 2002 włącznie maksymalne ilości eksportu subwencjonowanych półtuszy wieprzowych i maksymalną ogólną kwotę dopłat ustalała Rada Ministrów, zatwierdzając „Roczne programy działań interwencyjnych ARR”. Stawki jednostkowe dopłat ustalano w drodze przetargu. W latach 2003-2004 ilości eksportowane z dopłatą i stawki dopłaty ustalał Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.</p> <p>Ilości eksportowane do krajów członkowskich WTO i ogólna wysokość subwencji były ograniczone do wysokości wynikających z Porozumienia w sprawie Rolnictwa.</p>
<p><b>III. Inne środki – środki nadzwyczajne</b></p>	
<p>Możliwość zastosowania nadzwyczajnych środków wspierania rynku w wyniku trudności spowodowanych zwalczaniem chorób trzody chlewnej. Wspólnota zapewnia częściowe finansowanie w wysokości 50% kosztów poniesionych przez państwo członkowskie (60% w przypadku pryszczy). </p>	<p>Ponoszenie przez państwo kosztów zwalczania chorób zakaźnych, zwalczanych „z urzędu”.</p>

#### 4.3. Uwagi o polskim i unijnym systemie regulacji rynku wieprzowiny w okresie poprzedzającym członkostwo

Z tabeli 4.1 wynika, że w okresie poprzedzającym członkostwo Polska i Unia Europejska stosowały podobne lub identyczne mechanizmy regulujące rynek wieprzowiny. W sytuacji wysokiej podaży i w konsekwencji niskich cen na rynku wewnętrznym UE i Polska dysponowały dwoma instrumentami, umożliwiającymi usunięcie nadmiernej ilości wieprzowiny z rynku, a równocześnie nie wpływającymi na rynki międzynarodowe – skupem interwencyjnym i dopłatami do prywatnego przechowywania. Z kolei w warunkach niskiej podaży i w konsekwencji znaczącego wzrostu cen na rynkach Wspólnoty Komisja Europejska (w tekście używa się skrótu KE) mogła skierować na rynek „zdjętą” uprzednio z niego wieprzowinę. Ponadto możliwe było obniżenie lub zawieszenie ceł importowych. Bezcełowy lub obciążony obniżonymi stawkami celnymi import wieprzowiny był na ogół kontrolowany za pomocą kontyngentów preferencyjnych. Polska dysponowała identycznymi w zasadzie środkami.

Również w handlu międzynarodowym Polska i UE miały do dyspozycji takie same instrumenty. Najważniejszym z nich było cło, pobierane w wysokości, która na ogół skutecznie chroniła rynek wewnętrzny wieprzowiny przed konkurencją z zewnątrz (UE związała cło kwotowe na tusze świeże i schłodzone – Kod HS 020311, a także mrożone – Kod HS 020321 – na poziomie 53,6 euro/100 kg, co stanowi w przeliczeniu na cło *ad valorem* około 43%; polskie cło związane na te pozycje taryfy celnej wynosiło 76% *ad valorem* max 90 euro/100 kg). Ponadto UE i Polska mogły w sytuacjach, określonych w Porozumieniu w sprawie Rolnictwa, stosować specjalną klauzulę ochronną (*special safeguard clause* – SSG) i obciążać import dodatkowymi cłami. Drugim środkiem, który mógł być stosowany przez UE i Polskę były subwencje eksportowe. W okresie poprzedzającym podpisanie Aktu Końcowego Rundy Urugwajskiej GATT subwencjonowanie eksportu rolnego nie było regulowane wielostronnym porozumieniem, państwa będące członkami GATT mogły zatem swobodnie decydować o wolumenie subwencjonowanych artykułów rolnych i wysokości udzielanych subwencji. Natomiast od 1995 roku zaczęły obowiązywać państwa członkowskie Światowej Organizacji Handlu (*World Trade Organization* – WTO) przepisy Porozumienia w sprawie Rolnictwa, ograniczające ilość subwencjonowanych artykułów oraz wysokość udzielanych subsydiów. Ograniczenia dotyczyły poszczególnych grup towarowych, w tym również wieprzowiny. Obliczano je według jednolitych zasad, obowiązujących wszystkie państwa członkowskie i nadano im formę indywidualnych zobowiązań, zapisanych w załącznikach (*country schedules*) do Porozumienia w sprawie Rolnictwa. Trzecim środkiem, stosowanym zarówno przez Polskę, jak i UE, były preferencyjne kontyngenty taryfowe wieprzowiny. Importer,

kupujący wieprzowinę objętą kontyngentem taryfowym, nie płacił cła lub płacił cło niższe niż wynikające z klauzuli najwyższego uprzywilejowania. Przy negocjowaniu preferencyjnych kontyngentów taryfowych przestrzegano zasady, aby łączna ich wysokość nie zagrażała równowadze na rynku wewnętrznym. KE i Polska mogły również na krajowych importerów i eksporterów wieprzowiny obowiązek uzyskiwania pozwoleń, ale miały one przede wszystkim charakter porządkowy i statystyczny.

Jednakże przy znacznym podobieństwie formalnym każdy z omawianych systemów funkcjonował inaczej. Pozornie w obu kluczową rolę regulowania rynku wewnętrznego spełniały te same mechanizmy – skup interwencyjny i dopłaty do prywatnego magazynowania. Podstawowym parametrem, który mógł uruchamiać mechanizm skupu interwencyjnego w UE była cena referencyjna (*reference price*; poprzednia nazwa cena bazowa – *basic price*; w polskiej literaturze używano również nazwy – cena podstawowa). Z dniem 1 stycznia 2000 roku wprowadzono nową cenę referencyjną w wysokości 1509,39 euro/t tusz standardowej jakości. W tej wysokości obowiązuje również obecnie (listopad 2008 roku), co świadczy o niezwyklej wręcz stabilności tego parametru. Skup interwencyjny mógł być uruchamiany, gdy notowania tusz standardowej jakości na reprezentatywnych rynkach Wspólnoty spadały poniżej 103% ceny referencyjnej, czyli poniżej 1554,67 euro/t. Jego uruchomienie nie następowało zresztą automatycznie; decyzja zależała od uznania KE, która dodatkowo musiała stwierdzić, że ceny rynkowe będą się utrzymywać dostatecznie długo poniżej 103% ceny referencyjnej. Cena skupu interwencyjnego musiała być ustalona między 78% a 92% ceny referencyjnej, czyli nie mogła być niższa niż 1177,32 euro/t i wyższa niż 1388,64 euro/t. Okazuje się (aneks 4.6), że średnie notowania tusz wieprzowych na reprezentatywnych rynkach UE w ostatnich kilku latach przed uzyskaniem przez Polskę członkostwa zawsze kształtowały się na poziomie znacznie wyższym niż umożliwiającym uruchomienie skupu interwencyjnego. Podobnie było w latach wcześniejszych. Nie było zatem formalnych podstaw do uruchomienia skupu interwencyjnego. W ciągu ostatnich blisko 40 lat interwencyjny skup wieprzowiny uruchomiono w UE tylko trzykrotnie – w latach 1971, 1985 i 1986. Podstawową przyczyną tego stanu był niski poziom ceny referencyjnej, która była warunkiem uruchomienia skupu interwencyjnego (w analizowanym okresie wynosiła ona 1509,57 euro/t, czyli 5283,50 zł/t przy kursie 1 euro = 3,50 zł), co oznaczało cenę skupu w przedziale 4120,62-4860,24 zł/t.

Skup interwencyjny wieprzowiny był więc na obszarze UE praktycznie mechanizmem martwym. Natomiast skutecznie operowano dwoma innymi instrumentami ograniczającymi podaż na rynku wewnętrznym – dopłatami do prywatnego magazynowania i subwencjami eksportowymi. Dopłaty do prywat-

nego magazynowania są instrumentem likwidującym lub ograniczającym rynkową podaż wieprzowiny w fazach wzrostowej i szczytowej cyklu świńskiego, a ich skuteczność zależy od tego, czy stosując je zdjęto z rynku całą nadwyżkę wieprzowiny, czy tylko jej część. Przy tym jest to działanie o charakterze krótkookresowym, gdyż przechowywana wieprzowina po upływie terminu przechowywania z dopłatą (lub wcześniej, jeśli pozwala sytuacja rynkowa) pojawia się powtórnie na rynku. W ciągu kilku lat poprzedzających członkostwo Polski Komisja Europejska uruchamiała kilkakrotnie dopłaty do prywatnego magazynowania wieprzowiny.

Unia Europejska stosowała również subwencje eksportowe (*export refunds*), trwale usuwające z rynku wewnętrznego nadmierne ilości wieprzowiny. W analizowanych latach możliwości subwencjonowania były ograniczone ze względu na wzmiankowane już zobowiązania UE sformułowane w załączniku (*country schedule*) do Porozumienia w sprawie Rolnictwa Rundy Urugwajskiej GATT. Mimo to w okresie poprzedzającym członkostwo Polski eksporterzy unijni mieli w zasadzie niemal stały dostęp do subsydiów eksportowych. W roku 2000 subwencje były zróżnicowane w zależności od kierunku eksportu<sup>5</sup>. W RK/364/2000 wyróżniono trzy grupy państw. Najwyższe subwencje otrzymywali eksporterzy niektórych asortymentów kiełbas i przetworów wieprzowych do Rosji, a w nieco niższej wysokości eksporterzy wielu asortymentów do wszystkich państw nie będących członkami UE. Trzecim, najniżej subwencjonowanym kierunkiem eksportu, był obszar 10 państw Europy Środkowej i Wschodniej (w tekście stosuje się skrót EŚW), w tym Polski, które zostały członkami UE 1 maja 2004 roku lub 1 stycznia 2007 roku. Rok 2000 był ostatnim, w którym subwencjonowano eksport niektórych asortymentów wieprzowiny do państw EŚW. Począwszy od 2001 roku obowiązywały jednolite subwencje, niezależnie od kierunku eksportu (*all destinations*), a kolejne listy, stanowiące załączniki do rozporządzeń KE, różniły się między sobą wysokością refundacji oraz asortymentami, które mogły być subsydiowane. Na liście, która obowiązywała od 20 października 2003 roku znajdowało się 13 asortymentów<sup>6</sup>, natomiast na kolejnej, obowiązującej od 27 stycznia 2004 roku<sup>7</sup>, aż 26 asortymentów, w tym po raz pierwszy od kilku lat tusze i półtusze świeże, schłodzone i mrożone. Ich eksport był wspierany przez

---

<sup>5</sup> Commission Regulation (EC) No. 364/2000 of 17 February 2000 fixing the export refunds on pigmeat, O.J. 2000, L 46/18, 18.02.2000.

<sup>6</sup> Commission Regulation (EC) No. 1833/2003 of 17 October 2003 fixing the export refunds on pigmeat, O.J. 2003, L 268/46, 18.10.2003.

<sup>7</sup> Commission Regulation (EC) No. 129/2004 of 26 January 2004 fixing the export refunds on pigmeat, O.J. 2004, L 19/12, 27.01.2004.

dwa miesiące kwotą 400 euro/t. Po raz kolejny KE subwencjonowała wywóz półtuszy wieprzowych od końca 2007 roku do początku sierpnia 2008 roku.

Rezygnacja z subwencjonowania eksportu wieprzowiny przez UE do państw EŚW począwszy od roku 2001 wiązała się z wynegocjowaniem przez UE jesienią 2000 roku (porozumienie z Polską zostało zawarte 26 września 2000 roku) nowych porozumień handlowych z 10 państwami EŚW. Wówczas m.in. ustanowiono na zasadach wzajemności nowe, znacznie wyższe niż poprzednio, kontyngenty bezcłowe importu wieprzowiny. W porozumieniu z Polską kontyngenty, otwarte przez Polskę i UE, wynosiły w 2001 roku po 30 tys. ton, a w kolejnych latach wzrastały o 3 tys. ton rocznie.

Eksport z dopłatą jest jednym z najważniejszych instrumentów interwencyjnych, mimo to rozmiary subwencjonowania eksportu wieprzowiny były ograniczone. W latach 2001-2007 ogólna kwota wypłaconych przez Wspólnotę subsydiów, wspierających eksport wieprzowiny, wyniosła ok. 200 mln euro, co stanowiło zaledwie 1% rolnych subsydiów eksportowych, udzielonych w tym okresie przez Unię Europejską.

Chociaż Polska miała do swej dyspozycji te same co UE środki interwencji na rynku wewnętrznym, to w rzeczywistości polski rynek wieprzowiny funkcjonował inaczej niż unijny. Podstawowym mechanizmem, stosowanym w okresach wysokiej podaży, był w polskim systemie skup interwencyjny. W początkowym okresie interwencji, do połowy lat dziewięćdziesiątych, był to system skuteczny i niezbyt kosztowny<sup>8</sup>, mimo dużej skali skupu w niektórych latach<sup>9</sup>. Zakupioną wieprzowinę sprzedawano bowiem na rynku krajowym w okresach cyklicznego spadku produkcji. Jednakże w będących przedmiotem analizy latach 2001-2004 sytuacja była odmienna, gdyż na rynku krajowym nie występowały okresy braku wieprzowiny i wysokich jej cen. Regułą była większa lub mniejsza nadwyżka podaży nad popytem wewnętrznym, zmuszająca do usuwania nadmiernych ilości z rynku wobec spadku cen do poziomu, w którym należało podejmować interwencję. Zakupionej w systemie skupu interwencyjnego wieprzowiny nie można było sprzedać w kraju, gdyż nastąpiłaby wówczas kolejna destabilizacja rynku wewnętrznego. Jediną możliwością był eksport, z reguły poniżej kosztów zakupu powiększonych o koszty magazynowania. Straty pokrywał budżet państwa.

---

<sup>8</sup> W. Rembisz, S. Stańko, *ARR w systemie regulacji polskiego rynku rolnego*, [w:] *Agencja Rynku Rolnego 1990-2005*, Wyd. ARR, Warszawa 2005, s. 24.

<sup>9</sup> Skup interwencyjny wieprzowiny wyniósł w 1995 roku około 140 tys. ton, a w 1996 roku około 110 tys. ton. S. Stańko, *Agencja Rynku Rolnego – zakres i formy działań w latach 1991-2004*, [w:] *Agencja Rynku Rolnego 1990-2005*, Wyd. ARR, Warszawa 2005, s. 34-37.

Drugim instrumentem, który miała do dyspozycji polska instytucja interweniująca były dopłaty do prywatnego magazynowania. Mechanizm ten próbowano wprowadzić w latach 2002-2003. Ogłoszone przetargi nie dały rezultatu, ponieważ zainteresowanie magazynowaniem z dopłatami było znikome, a ponadto zainteresowani przedsiębiorcy żądali bardzo wysokich dopłat. W konsekwencji magazynowanie z dopłatami nie zostało uruchomione, a w 2004 roku ARR zrezygnowała z tej formy interwencji. Był to zatem w polskich warunkach mechanizm martwy.

Trzecim instrumentem były subwencje eksportowe. Z aneksu 4.1 wynika, że ilość subwencionowanego eksportu wieprzowiny była w latach poprzedzających członkostwo znikoma; wyjątkiem były lata 2003-2004. Jednakże dane te nie obrazują rzeczywistych rozmiarów eksportu z dopłatą w okresie poprzedzającym członkostwo i jego znaczenia dla utrzymania równowagi na polskim rynku wieprzowiny. Niewątpliwie rozmiary eksportu z refundacjami były wówczas znacznie większe niż podano w aneksie 4.1, gdyż poważnym eksporterem wieprzowiny była ARR. Był to eksport mięsa ze skupu interwencyjnego (lub spowodowany koniecznością rotacji rezerw państwowych), przy czym uzyskiwane ceny z reguły nie pokrywały kosztów. W tej sytuacji pokrywane przez budżet państwa straty ARR w rzeczywistości były przynajmniej częściowo subwencjami eksportowymi. Dokładne określenie rozmiarów realizowanego przez ARR subwencionowanego eksportu i związanych z nim refundacji wymagałaby szczegółowej analizy dokumentów księgowych, co jest choćby ze względu na czasochłonność niecelowe. Eksport Agencji nasilił się w latach 2003-2004, gdyż ARR musiała przed dniem członkostwa ograniczyć zapasy wieprzowiny do poziomu „normalnego”, gdyż Wspólnota, przejmująca z dniem członkostwa krajowe zapasy interwencyjne, nie zgadzała się na przejęcie „nadmiernych” zapasów.

Porównując oba systemy, łatwo zauważyć, że system unijny charakteryzował się znacznie większą przejrzystością niż polski. Przede wszystkim ważne kwestie zostały szczegółowo podane do wiadomości zainteresowanych w postaci rozporządzenia Rady i wykonawczych rozporządzeń Komisji. Poza tym parametry regulujące rynek, w tym zwłaszcza moment uruchomienia skupu interwencyjnego, charakteryzowały się dużą stabilnością i były znane z dużym wyprzedzeniem. Równocześnie nie była to przejrzystość pełna, gdyż niektóre kwestie były pozostawione do swobodnej decyzji KE i Komitetu Zarządzającego.

Natomiast cechą charakterystyczną polskiego systemu regulowania rynku wieprzowiny była jego ograniczona przejrzystość. Najważniejszym jej przejawem był brak jednego przepisu prawnego regulującego całość problematyki rynku wieprzowiny. Nie mogła tej roli spełnić ustawa o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego, z czego najlepiej zdają sobie sprawę ludzie z jej obecnego i by-



łego kierownictwa<sup>10</sup>. Niektóre ważne kwestie, w tym uruchamianie skupu interwencyjnego wieprzowiny, zostały zresztą uregulowane dopiero statutem Agencji, a zatem aktem prawnym „niskiego rzędu”. Kluczowe dla decyzji rolników informacje, m.in. wysokość cen interwencyjnych, znajdowały się w nie podawanych do publicznej wiadomości „Rocznych programach działań interwencyjnych ARR”, stanowiących załącznik do Uchwał Rady Ministrów.

#### **4.4. Obowiązujący obecnie system wspólnego rynku wieprzowiny**

System wspólnego rynku wieprzowiny, obowiązujący w Unii Europejskiej od 1 lipca 2008 roku nie różni się istotnie od podanego w tabeli 4.1. Dlatego też zrezygnowano z jego omówienia.

#### **4.5. Polski rynek wieprzowiny po wejściu Polski do Unii Europejskiej**

W okresie poprzedzającym wejście Polski do UE dostosowywano funkcjonowanie ARR do pełnienia funkcji agencji płatniczej, odpowiedzialnej za I filar Wspólnej Polityki Rolnej (polityka rynkowa). Ponadto stopniowo „przestrajano” instrumenty regulujące rynek wieprzowiny, wprowadzając rozwiązania zbliżone do obowiązujących w UE. Mimo to podstawowymi zmianami, które nastąpiły 1 maja 2004 roku, są zmiany rzeczywistego znaczenia niektórych instrumentów (zwiększył się wpływ prywatnego magazynowania na rynek, a zmniejszył skupu interwencyjnego). Jak można się było spodziewać, w krótkim okresie zmiany te miały niewielki wpływ na rynek, choćby z tego powodu, że polscy uczestnicy musieli zapoznać się „na własnej skórze” z funkcjonowaniem instrumentów, regulujących rynek wieprzowiny UE, a przede wszystkim nauczyć się ich stosowania.

Natychmiastowy wpływ, radykalnie zmieniający funkcjonowanie polskiego rynku wieprzowiny, wywarła likwidacja granic celnych między Polską a pozostałymi 24 państwami członkowskimi (z dniem 1 stycznia 2007 roku między Polską a 26 państwami, gdyż członkami UE zostały Bułgaria i Rumunia). Wejście Polski w struktury jednolitego rynku europejskiego spowodowało, że polskie produkty, sprzedawane na rynkach państw członkowskich UE, nie są obciążane cłami ani innymi opłatami na granicy. Taki sam dostęp na rynek polski mają produkty innych państw członkowskich. W przypadku artykułów rolno-spożywczych jedynym ograniczeniem jest spełnienie unijnych standardów weterynaryjnych, sanitarnych, ochrony środowiska i dobrego traktowania zwierząt rzeźnych. Polski rynek wieprzowiny stał się zatem z dniem członkostwa częścią rynku unijnego.

---

<sup>10</sup> Por. w tej sprawie W. Rembisz i S. Stańko, *ARR w systemie....*, op. cit., zwłaszcza s. 15-22.

Wejście Polski w struktury jednolitego rynku wieprzowiny (który tak samo jak rynek polski jest rynkiem nadwyżek<sup>11</sup>), stworzyło zatem całkowicie nową sytuację. Świadczą o niej dane handlu zagranicznego wieprzowiną i przetworami z niej za rok 2004, a w pełni za rok 2005 i lata następne (aneks 4.2). Już w pierwszym roku członkostwa nastąpił przeszło dwukrotny wzrost importu wieprzowiny z innych państw członkowskich. Eksport w 2004 roku utrzymał się na poziomie roku poprzedniego, ale należy wyróżnić dwa jego okresy. Przez pierwsze cztery miesiące przeważał eksport wieprzowiny z zapasów interwencyjnych ARR, który, jak już stwierdzono, nie był eksportem na zasadach handlowych. Po 1 maja 2004 roku ARR zaprzestała eksportu, natomiast uaktywnili się prywatni eksporterzy, gdyż eksport wieprzowiny na rynki innych państw członkowskich okazał się opłacalny przy ówczesnym kursie euro–złoty<sup>12</sup>.

Likwidacja granic celnych musiała wywrzeć natychmiastowy wpływ na polski rynek wieprzowiny. Był on korzystny zarówno dla rolników prowadzących chów trzody chlewnej, jak i przemysłu mięsnego. Trudno jednak rozstrzygnąć obecnie, czy w średnim, a zwłaszcza w długim okresie likwidacja granic celnych będzie dla chowu trzody chlewnej tak korzystna, jak w pierwszych latach członkostwa. Polscy rolnicy i polski przemysł mięsny zostaną bowiem poddani presji konkurencyjnej innych państw członkowskich, w których gospodarstwa rolne, prowadzące chów trzody chlewnej, są lepiej zorganizowane i wykorzystują efekty skali produkcji. Natomiast polskie przewagi, polegające przede wszystkim na niższej opłacie pracy, będą stopniowo zanikać.

Wysoki poziom obrotów wieprzowiną spowodował, że Polska już w pierwszym roku członkostwa stała się państwem, które ze względu na swój potencjał eksportowy (a także importowy) wywierało wpływ na sytuację na unijnym rynku wieprzowiny. W latach następnych znaczenie Polski jeszcze się zwiększyło. Transakcje miały tylko częściowo charakter krzyżowy, gdyż importowano inne asortymenty niż eksportowano. Przedsiębiorstwa przemysłu mięsnego importowały duże ilości elementów do produkcji wędlin wysokiej jakości, a ważną pozycją eksportową były tusze i półtusze wieprzowe.

---

<sup>11</sup> Stosunek produkcji wieprzowiny do spożycia (wskaźnik samowystarczalności) kształtował się następująco: **UE-15**: 2001 r. – 106,8; 2002 r. – 106,7; 2003 r. – 108,3; **UE-25**: 2004 r. – 107,0; 2005 r. – 107,6; 2006 r. – 108,2; **UE-27**: 2007 r. – 107,9; 2008 r. – 107,1. Natomiast bilanse wieprzowiny niektórych państw wykazywały duże niedobory lub nadwyżki, co sprzyjało intensywnemu handlowi między państwami Wspólnoty.

<sup>12</sup> Najwyższy średni miesięczny kurs euro względem złotego w pierwszym kalendarzowym roku członkostwa zanotowano w maju (1 euro = 4,7290 złotego), a najniższy w grudniu (1 euro = 4,1438 złotego). Źródło: [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl).

Korzystne warunki eksportu stopniowo się pogarszały. Podstawową przyczyną tej ewolucji nie był spadek cen otrzymywanych w transakcjach eksportowych, ale systematyczne<sup>13</sup> wzmacnianie się złotego względem euro<sup>14</sup>, powodujące pogarszanie się opłacalności eksportu. Mimo to eksport wieprzowiny w latach 2006-2008 utrzymywał się na bardzo wysokim poziomie i wahał się w granicach 370-385 tys. ton w wadze produktu rocznie. Równocześnie coraz mocniejszy złoty skłaniał do coraz większych zakupów wieprzowiny w innych państwach członkowskich. Ze względu na rosnący z roku na rok import, dodatnie saldo obrotów wieprzowiną w wysokości ok. 200 mln euro w 2006 roku przekształci się według przewidywań w 2008 roku w ujemne – ponad 200 mln euro (aneks 4.2).

Nie jest jednak wykluczone, że zakończy się proces systematycznego słabnięcia złotego względem euro (a także dolara amerykańskiego), wyraźnie widoczny w ostatnich kilku miesiącach 2008 roku, i na początku 2009 roku nastąpi stabilizacja kursu na poziomie nieco wyższym niż 1 euro = 4,00 złote. Taki kurs najprawdopodobniej skłoniłby do wzrostu eksportu wieprzowiny na rynki innych państw UE, zwłaszcza że po zbiorach 2008 roku nastąpił spadek cen zbóż do poziomu przywracającego opłacalność chowu trzody chlewnej. Podstawową przyczyną trudnej sytuacji na rynku wieprzowiny (a nie tylko handlu zagranicznego wieprzowiną) są bowiem wysokie ceny pasz, o czym świadczą relacje między cenami trzody chlewnej a cenami jęczmienia i Provitu. Kształtowały się one od początku 2007 roku do sierpnia 2008 roku włącznie niemal we wszystkich miesiącach na poziomie poniżej 6,0 i dopiero we wrześniu i październiku 2008 roku, wobec spadku cen zbóż oraz śrut roślin oleistych, przekroczyły poziom 6,5 (aneks 4.3).

#### **4.6. Zmiany sytuacji ekonomicznej przemysłu mięsnego i rolników prowadzących chów trzody chlewnej po wstąpieniu do UE w porównaniu z okresem bezpośrednio poprzedzającym wstąpienie**

Analiza zmian sytuacji ekonomicznej przemysłu mięsnego i rolników prowadzących chów trzody chlewnej po wstąpieniu Polski do UE może obecnie mieć jedynie wstępny charakter. Od wstąpienia Polski do UE upłynęło zaledwie 58 miesięcy, a zatem okres niewiele dłuższy niż jeden pełny cykl świński. Nie ma jeszcze danych statystycznych za rok 2008, poza notowaniami cen bieżących

---

<sup>13</sup> Z porównania średnich rocznych kursów wynika, że w latach 2005-2007 złoty wzmocnił się tylko o 6,4%. Okres bardzo głębokiego wzmocnienia to wrzesień 2007 – lipiec 2008, gdy złoty wzmocnił się aż o 16,3%.

<sup>14</sup> Średnie roczne kursy euro–złoty w kolejnych latach: 2005 r. – 1 euro = 4,0254 zł; 2006 r. – 1 euro = 3,8951 zł; 2007 r. – 1 euro = 3,7829 zł. Najniższy miesięczny kurs euro zanotowano w lipcu 2008 roku (1 euro = 3,2600 zł). W następnych miesiącach nastąpiło wzmocnienie euro. Kurs w listopadzie 2008 roku wyniósł 1 euro = 3,7207 zł. Źródło: NBP.

i wstępnymi danymi o handlu zagranicznym wieprzowiną. Ponadto, jak stwierdzono, nie jest pewne, czy korzystne dla polskich rolników i polskiego przemysłu mięsnego tendencje w handlu wieprzowiną będą trwałe. Niepełne i wstępne wyniki za 2008 rok nakazują ostrożność. Ponadto nie można okresu 2007-2008 uznać, ze względu na sytuację na rynkach międzynarodowych (wzrost cen znacznie przekraczający normalne wahania cen podstawowych artykułów rolnych) za lata typowych warunków ekonomicznych produkcji rolnej, w tym również wieprzowiny. Wzrost cen mięsa, w tym wieprzowego, był bowiem kilkakrotnie niższy od wzrostu cen zbóż pastewnych i roślin oleistych.

Zmiany sytuacji ekonomicznej rolników prowadzących chów trzody chlewnej scharakteryzowano za pomocą relacji między cenami otrzymywanymi przez rolników za sprzedawane świnie a cenami podstawowych pasz (jęczmień i mieszanka paszowa Provit). Z relacji tych wynika, że ceny pasz zapewniały opłacalność racjonalnie prowadzonego chowu trzody chlewnej w latach 2001-2006. Można z nich zatem wnioskować, że w latach 2004-2006, czyli po wstąpieniu do UE nie nastąpiło pogorszenie opłacalności chowu trzody chlewnej w Polsce w porównaniu z latami bezpośrednio poprzedzającymi członkostwo (ale również nie nastąpiła poprawa opłacalności). Natomiast pod koniec 2006 roku nastąpiło znaczne pogorszenie opłacalności, a w wielu gospodarstwach chów stał się nieopłacalny nie tylko ze względu na spadek cen otrzymywanych przez rolników, ale przede wszystkim z powodu wzrostu cen pasz treściwych i zbóż. Poprawa sytuacji produkcyjnej nastąpiła dopiero po blisko dwóch latach we wrześniu 2008 roku, a utrwaliła się w październiku i w listopadzie 2008 roku, gdy nastąpił wyraźny spadek cen zbóż. Najprawdopodobniej relacje cen z października i listopada utrzymają się przynajmniej do końca obecnego roku gospodarczego. Jest to poziom, który powinien doprowadzić do ożywienia chowu trzody chlewnej w Polsce.

Natomiast z badań prowadzonych przez IERiGŻ-PIB w systemie Agrokoszty<sup>15</sup> wynika, że już w 2006 roku produkcja żywca wieprzowego była nieopłacalna ze względu na spadek cen skupu o 6,8% w porównaniu z rokiem 2005, a w 2007 roku nieopłacalność pogłębiła się ze względu na dalsze obniżanie się cen skupu żywca oraz wzrost kosztów produkcji. Ze wstępnych materiałów za 2008 rok wynika, że chów trzody chlewnej był nadal nieopłacalny, choć w porównaniu z 2007 rokiem nastąpiła niewielka poprawa sytuacji.

Jednakże w systemie Agrokoszty do kosztów wlicza się „opłatę” pracy rolnika, wyceniając ją w wysokości parytetowej<sup>16</sup>. Nie można uznać, że przychód z pracy niższy niż parytetowy świadczy o nieopłacalności chowu trzody chlewnej.

---

<sup>15</sup> Niepublikowane materiały, uzyskane dzięki uprzejmości A. Skarżyńskiej.

<sup>16</sup> Przyjęte stawki parytetowej opłaty pracy: 2006 r. – 9,02 zł/godz., 2007 r. – 9,81 zł/godz., 2008 r. – 10,61 zł/godz.

Z danych za lata 2001-2008 wynika, że członkostwo Polski w UE i objęcie rynku wieprzowiny regulacjami wspólnego rynku nie miało większego wpływu na poziom produkcji żywca wieprzowego w Polsce. Zarówno przed akcesją, jak i po uzyskaniu członkostwa, produkcja wieprzowiny kształtuje się w wysokości ok. 2 mln ton wagi bitej ciepłej rocznie. Zmiana systemu regulacji nie spowodowała więc dotychczas ani ożywienia, ani spadku produkcji wieprzowiny w Polsce.

Jednakże z wykonywanych na początek każdego półrocza spisów wynika, że pogłowie trzody chlewnej osiągnęło najwyższy stan w styczniu 2007 roku 18,9 mln szt., a w kolejnych okresach systematycznie malało. Na początku II półrocza 2008 roku stan pogłowia był tak niski (15,4 mln szt.), że niewątpliwie poziom produkcji będzie w 2009 roku znacznie niższy niż w latach poprzednich i najprawdopodobniej wyniesie około 1,9 mln ton. Sytuację tę spowodował przede wszystkim niezwykle silny wzrost cen pasz (zboż pastewnych i śrut roślin oleistych) na rynkach międzynarodowych, któremu nie towarzyszył równie silny wzrost cen mięsa. Podstawową przyczyną niskiej opłacalności (a dla części producentów nieopłacalności) chowu trzody chlewnej nie była zatem nadmierna podaż i niskie ceny mięsa, lecz wzrost kosztów, których nie można było zrekompensować w istniejącej sytuacji popytowo-podażowej wzrostem cen mięsa. Niekorzystny dla rolników prowadzących chów trzody chlewnej układ cen na rynkach światowych przeniósł się na rynek unijny. W sytuacji gdy wzrost cen mięsa nie nadążył za wzrostem cen pasz, trudno było ingerować w tradycyjny sposób, przewidziany w systemie regulacji wspólnego rynku wieprzowiny. Gdyby jednak produkcja wieprzowiny miała dla rolnictwa unijnego tak duże znaczenie, jak dla rolnictwa polskiego, prawdopodobnie zostałyby znalezione i uruchomione niekonwencjonalny środek, poprawiający sytuację ekonomiczną rolników prowadzących chów trzody. Tymczasem UE ograniczyła się do uruchomienia w 2007 roku prywatnego przechowalnictwa (około 100 tys. ton, co stanowiło tylko 0,4% produkcji wieprzowiny UE-25) i subwencjonowania od listopada 2007 roku do sierpnia 2008 roku eksportu mięsa wieprzowego. Wydaje się, że Polska, mając swobodę działania, podjęłaby decyzję o uruchomieniu w 2007 roku środków, skuteczniej chroniących dochody rolników prowadzących chów trzody chlewnej.

Trudno jednak obwiniać system regulacji UE, iż nie chronił dostatecznie chowu trzody chlewnej w warunkach, które zdarzają się raz na kilkadziesiąt lat. Nie można zatem formułować opinii, że zmiana systemu regulacji z „polskiego” na „unijny” będzie przyczyną spadku produkcji wieprzowiny w Polsce w 2009 roku, zwłaszcza że można spodziewać się nadejścia fazy wzrostu jej produkcji. Wydaje się, że właściwszy będzie sformułowany już wcześniej pogląd, że obecny sys-

tem regulacji nie spowodował ani ożywienia, ani spadku produkcji wieprzowiny w Polsce. Nie wpłynął on również dotychczas na przebieg cyklu świńskiego. Jak świadczy analiza statystyczna, której autorami są S. Figiel i M. Hamulczuk<sup>17</sup>, w okresie po wstąpieniu do UE nastąpiło niewielkie ograniczenie zmienności cen płaconych rolnikom za trzodę chlewną, co zresztą jest raczej anomalią wobec gwałtownego wzrostu cen pasz w latach 2007-2008.

\* \* \*

Z wykonywanych systematycznie w IERiGŻ-PIB analiz sytuacji ekonomiczno-finansowej poszczególnych gałęzi polskiego przemysłu rolno-spożywczego wynika, że przemysł mięsny<sup>18</sup>, dla którego podstawowym surowcem jest wieprzowina, znajduje się obecnie w znacznie lepszej sytuacji finansowej niż w okresie poprzedzającym członkostwo<sup>19</sup>. Wskaźniki rentowności netto kształtują się obecnie na poziomie znacznie wyższym od 2,0, co świadczy o wysokiej rentowności. Gorsze są współczynniki płynności bieżącej. Współczynniki w wysokości 1,10 w latach 2006 i 2007 są jednak dowodem poprawy sytuacji w porównaniu z latami poprzednimi, w tym zwłaszcza z okresem bezpośrednio poprzedzającym członkostwo; wówczas znajdowały się na poziomie poniżej 1,00. Niemniej trudno je uznać za świadczące o pełnym bezpieczeństwie finansowym. Wskaźnik branżowy w tej wysokości świadczy bowiem, iż wiele przedsiębiorstw ma trudności z utrzymaniem płynności i terminowym regulowaniem zobowiązań.

---

<sup>17</sup> S. Figiel, M. Hamulczuk, *Zmienność cen wybranych produktów rolnych i żywnościowych przed i po akcesji Polski do UE*, [w:] A. Kowalski, M. Wigier (red.), *Rozwój sektora rolno-spożywczego w Polsce na tle tendencji światowych*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 101, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, s. 72-84.

<sup>18</sup> Do przemysłu mięsnego zostały zaliczone przedsiębiorstwa zaliczone w klasyfikacji PKD do grup 1511 (produkcja mięsa, z wyjątkiem drobiowego i króliczego) oraz 1513 (produkcja wyrobów z mięsa, łącznie z drobiowym i króliczym).

<sup>19</sup> Wskaźniki rentowności netto (zysk netto w proc. przychodów) kształtowały się następująco: 0,42 w 2001 r. (był to pierwszy rok, w którym przemysł mięsny uzyskał dodatni wskaźnik rentowności netto po dwóch latach wskaźników ujemnych), 1,38 w 2002 r., 0,85 w 2003 r., 1,17 w 2004 r., 2,15 w 2005 r., 2,17 w 2006 r., 2,34 w 2007 r., 1,92 w I półroczu 2008 r. Z kolei współczynniki płynności bieżącej były następujące: 0,97 w 2001 r., 0,98 w 2002 r., 1,03 w 2003 r., 0,89 w 2004 r., 1,02 w 2005 r., 1,10 w 2006 r., 1,05 w 2007 r., 1,04 w I półroczu 2008 r. Por. J. Drożdż, *Analiza ekonomiczno-finansowa przemysłu spożywczego w latach 1995-2001*, „Studia i Monografie”, nr 115, IERiGŻ, Warszawa 2003; J. Drożdż, *Analiza ekonomiczno-finansowa przemysłu spożywczego w latach 2003-2007*, „Studia i Monografie”, nr 139, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

## Aneks do rozdz. 4.

### Aneks 4.1. Podstawowe dane statystyczne charakteryzujące rynek wieprzowiny w Polsce w latach 2001-2008

Rok	Pogłowie trzody (w tys. sztuk)	Produkcja wieprzowiny (w tys. ton wagi bitej ciepłej)	Ceny skupu trzody chlewnej (w zł/100 kg wagi żywej)	Skup interwencyjny ARR (w tys. ton)	Eksport z dopłatami (w tys. ton)
2001	17 105	1 884	442	9,1	-
2002	18 707	2 028	361	133,6	7,3
2003	18 605	2 210	321	126,6	39,8
2004	16 988	1 979	421	32,0	19,9
2005	18 112	1 981	384	-	4,7
2006	18 881	2 163	359	-	8,6
2007	18 129	2 165	351	-	6,2
2008 <sup>a</sup>	15 427	1 953	410	-	80,8

<sup>a</sup> szacunek

Źródło: kolumny 2, 3 – Rynek mięsa. Stan i perspektywy, „Analizy Rynkowe” z lat 2001-2008; kolumna 4, 5 i 6 – S. Stańko, Agencja Rynku Rolnego zakres i formy działań w latach 1991-2004, [w:] Agencja Rynku Rolnego 1990-2005, Wyd. ARR, Warszawa 2005.

### Aneks 4.2. Handel zagraniczny wieprzowiną w Polsce w latach 2001-2008

Rok	w tys. ton w wadze produktu		Saldo	w mln euro		Saldo
	Import	Eksport		Import	Eksport	
2001	41,3	87,6	46,3	46,4	128,1	81,7
2002	57,0	85,7	28,7	72,9	106,5	33,6
2003	54,0	254,5	200,5	82,8	226,2	143,4
2004	126,6	209,5	82,9	159,1	259,2	100,1
2005	197,9	267,9	70,0	295,5	427,3	131,8
2006	181,6	383,3	201,7	319,7	581,4	261,7
2007	268,5	368,5	100,0	483,9	561,5	77,6
2008 <sup>a</sup>	422,0	375,0	-47,0	833,6	618,0	-215,6

<sup>a</sup> szacunek

Źródło: Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi. Stan i perspektywy, „Analizy Rynkowe” z lat 2001-2008.

Aneks 4.3. Ceny trzody chlewnej, targowiskowe ceny jęczmienia  
i ceny mieszanek paszowych w niektórych miesiącach w latach 2001-2008

Rok i miesiąc	Cena skupu trzody (w zł/100 kg wagi żywej)	Cena jęczmienia (w zł/100 kg)	Cena Provitu (w zł/100 kg)	Relacje cen trzody do cen jęczmienia	Relacje cen trzody do cen Provitu
2001 – VI	429	50	145	8,6	2,9
IX	473	44	145	10,8	3,3
XII	451	45	146	10,0	3,1
2002 – VI	340	43	160	7,9	2,1
IX	343	41	160	8,4	2,1
XII	325	42	160	7,7	2,0
2003 – VI	311	50	162	6,2	1,9
IX	373	47	162	7,9	2,3
XII	308	51	168	6,0	1,8
2004 – I	304	53	167	5,7	1,8
IV	397	57	177	7,0	2,2
VII	459	56	185	8,2	2,5
X	465	45	174	10,3	2,7
2005 – I	386	47	168	8,2	2,3
IV	360	46	163	7,8	2,2
VII	398	39	162	10,2	2,5
X	390	40	162	9,8	2,4
2006 – I	341	41	161	8,3	2,1
IV	334	44	161	7,6	2,1
VII	392	44	158	8,9	2,5
X	375	55	158	6,8	2,4
2007 – I	316	65	159	4,9	2,0
IV	332	71	167	4,7	2,0
VII	395	67	161	5,9	2,5
X	359	77	168	4,7	2,1
2008 – I	349	79	172	4,4	2,0
IV	363	89	183	4,1	2,0
VII	446	87	185	5,1	2,4
X	432	64	181	6,7	2,4

Źródło: Rynek mięsa. Stan i perspektywy oraz Rynek pasz. Stan i perspektywy, „Analizy Rynkowe” z lat 2001-2008.



Aneks 4.4. Podstawowe dane statystyczne charakteryzujące rynek wieprzowiny w Unii Europejskiej w latach 2001-2008<sup>a</sup>

Rok	Pogłowie trzody (w tys. sztuk)	Produkcja wieprzowiny (w tys. ton wagi białej ciepłej)	Ceny referencyjne wieprzowiny (w euro/100 kg)	Skup interwencyjny UE (w tys. ton)	Prywatne przechwalnictwo (w tys. ton)	Dopłaty do eksportu (w mln euro)
2001	122 711,9	17 533,2	166,5	-	-	55,2
2002	122 214,6	17 729,8	135,5	-	-	27,3
2003	121 660,7	17 787,3	127,2	-	111,9	17,2
2004	151 124,8	21 080,0	138,4	-	93,5	42,3
2005	151 578,3	21 100,4	139,0	-	-	19,1
2006	154 101,6	21 399,7	145,2	-	-	19,5
2007	160 045,8	22 858,2	135,1	-	97,6	20,3
2008 <sup>b</sup>	145 000,0	22 557,2	151,2	-	-	30,0

<sup>a</sup> lata 2001-2003 – UE-15; lata 2004-2006 – UE-25; lata 2007-2008 – UE-27; <sup>b</sup> szacunek

Źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/>

Aneks 4.5. Handel zagraniczny wieprzowiną Unii Europejskiej z krajami trzecimi w latach 2001-2008

Rok	w tys. ton w wadze produktu		Saldo	w mln euro		Saldo
	Import	Ekспорт		Import	Ekспорт	
2001	56,0	1 331,8	1 275,8	8,87	551,87	543,00
2002	54,5	1 526,5	1 472,0	8,67	510,14	501,47
2003	72,3	1 509,3	1 437,0	10,37	485,01	474,64
2004	22,6	1 780,6	1 758,0	10,55	496,30	485,55
2005	21,7	1 938,4	1 916,7	12,83	541,23	528,40
2006	32,4	2 089,4	2 057,0	15,38	574,91	559,53
2007	43,2	1 910,7	1 867,5	13,34	593,55	580,21
2008 <sup>a</sup>	68,0	2 500,0	2 432,0	13,00	650,00	637,00

<sup>a</sup> szacunek

Źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/>

Aneks 4.6. Ceny referencyjne wieprzowiny w okresie 2001-2008 w niektórych państwach członkowskich UE  
(w euro/100 kg)

Rok	Dania	Niemcy	Holandia	Grecja	Hiszpania	Francja	Polska	Średnio w UE
2001	157,18	170,54	141,49	221,03	174,72	164,51	-	166,51
2002	125,97	138,20	119,38	157,23	136,79	129,39	-	135,51
2003	109,32	128,51	115,17	147,41	129,14	122,55	-	127,26
2004	120,69	145,48	131,41	159,19	139,05	131,30	143,97	138,36
2005	122,08	147,09	130,57	178,49	143,47	135,02	133,15	139,04
2006	128,25	153,99	137,22	188,47	154,16	141,57	129,00	145,23
2007	117,70	139,08	123,64	161,75	139,14	127,75	128,37	135,17
2008 <sup>a</sup>	140,00	162,00	144,50	183,40	154,60	144,00	160,00	155,00

<sup>a</sup> szacunek

Źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/>

## **5. Polski rynek mięsa drobiowego w okresie poprzedzającym członkostwo i po wstąpieniu do Unii Europejskiej**

*dr Janusz Rowiński, mgr Mirosława Tereszczuk*

### **5.1. Wspólny rynek mięsa drobiowego Unii Europejskiej – podstawowe przepisy**

Wspólny rynek drobiu został wprowadzony Rozporządzeniem Rady 123/1967/EWG z dnia 13 czerwca 1967 roku w sprawie wspólnej organizacji rynku mięsa drobiowego. Rozporządzenie zostało uchylone i zastąpione Rozporządzeniem Rady 2777/1975 z dnia 29 października 1975 roku<sup>1</sup>. Rozporządzenie wielokrotnie nowelizowane i kilkakrotnie konsolidowane obowiązywało do 30 czerwca 2008 roku. Kilka pierwszych nowelizacji uściślało zasady ochrony na granicy, m.in. zasady ustalania „ceny śluzu” (nowelizacje te już nie obowiązują, gdyż zasady ochrony na granicy zostały zmienione RR/3290/1994 z dnia 22 grudnia 1994 roku<sup>2</sup>; powodem zmian była konieczność dostosowania mechanizmów wspólnego rynku mięsa drobiowego do przepisów Porozumienia w sprawie Rolnictwa, który jest załącznikiem do Aktu Końcowego Rundy Urugwajskiej). Kolejnymi nowelizacjami rozszerzano listę produktów objętych wspólnym rynkiem drobiu. Wreszcie dwie ostatnie nowelizacje przed konsolidacją z dnia 11 maja 2006 roku zmieniały przepisy o ograniczeniach handlu w przypadkach wystąpienia chorób drobiu.

Z dniem 1 lipca 2008 r. weszło w życie RR/1234/2007 z dnia 22 października 2007 r., ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”). Rozporządzenie to miało na celu uproszczenie norm prawnych Wspólnej Polityki Rolnej wszystkich rynków rolnych poprzez ich zebranie w jednym rozporządzeniu horyzontalnym, a nie ich zmianę lub uchylenie.

Z porównania pierwotnego tekstu RR/2777/1975 z ostatnim tekstem skonsolidowanym oraz z przepisami zawartymi w RR/1234/2007 wynika, że więk-

---

<sup>1</sup> W dalszym tekście stosuje się skrótowy zapis sygnatury rozporządzeń. Pierwsza część zapisu informuje, która instytucja wydała rozporządzenie (RR – Rozporządzenie Rady, RK – Rozporządzenie Komisji), druga – po pierwszym ukośniku – jest numerem rozporządzenia, a trzecia – po drugim ukośniku – rokiem wydania.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 3290/1994 z dnia 22 grudnia 1994 r. w sprawie dostosowań i przejściowych ustaleń wymaganych w sektorze rolnym w celu wprowadzenia w życie porozumień zawartych w ramach wielostronnych negocjacji handlowych Rundy Urugwajskiej, Dz. Urz. UE, L 349, 31.12.1994.

szość mechanizmów wprowadzonych w 1975 roku, poza środkami ochrony przed konkurencją krajów niebędących członkami UE, obowiązuje również obecnie.

Produktami objętymi wspólną organizacją rynku drobiu są: (1) drób domowy żywy (ptactwo z gatunków *Gallus domesticus*), kaczki, gęsi, indyki i perliczki, mięso i jadalne podroby z drobiu; (2) wątroby drobiowe świeże, chłodzone lub mrożone; (3) wyroby drobiowe solone, w solance, suszone lub wędzone; (4) tłuszcz drobiowy (niewytopiony), świeży, chłodzony, mrożony, solony, w solance, suszony lub wędzony; (5) tłuszcz drobiowy wytopiony, prasowany lub nieprasowany, lub wyekstrahowany w roztworze; (6) przetworzone lub konserwowane wątroby gęsie lub kacze; (7) inne przetworzone lub konserwowane mięso lub podroby z drobiu.

W tabeli 5.1 podano w skrócie najważniejsze przepisy regulujące wspólny rynek mięsa drobiowego UE zgodnie z ostatnią konsolidacją RR/2777/1975 dokonaną 11 maja 2006 roku (z pewnym, niewielkim uproszczeniem można założyć, że rynek mięsa drobiowego w latach 2000-2004 funkcjonował według przepisów w niej zawartych) i porównano je z przepisami regulującymi funkcjonowanie rynku drobiu w Polsce w latach poprzedzających członkostwo.

## 5.2. Porównanie obowiązujących w Polsce i w Unii Europejskiej przepisów regulujących funkcjonowanie rynku drobiu w latach 2000-2004

Tabela 5.1. Przepisy regulujące rynek drobiu w Unii Europejskiej i w Polsce w okresie poprzedzającym członkostwo (lata 2000-2004)

Unia Europejska	Polska
<b>Interwencja publiczna (skup interwencyjny)</b>	
Brak	Brak
<b>Interwencja publiczna (dopłaty do prywatnego przechowywania)</b>	
Brak	Brak
<b>Interwencja publiczna (środki podejmowane przy nadmiernym wzroście cen wewnętrznych)</b>	
Możliwość podjęcia przez Komisję decyzji o częściowym lub całkowitym zawieszeniu ceł (patrz pkt „cła”) lub ustanowienie kontyngentów o preferencyjnych stawkach celnych.	Możliwość podjęcia przez Radę Ministrów decyzji o wprowadzeniu kontyngentów bezcłowych, plafonów taryfowych lub zawieszenie ceł.
<b>Handel z państwami „trzecimi” (UE) lub handel zagraniczny (Polska) – licencje (pozwolenia) importowe i eksportowe</b>	
Możliwość nałożenia przez Komisję na państwa członkowskie obowiązku wydawania pozwoleń na import i/lub eksport pro-	Obowiązek posiadania pozwolenia na przywóz wydawanego w kolejności wpływających wniosków bez ograniczeń w ra-

<p>duktów objętych przepisami o wspólnym rynku drobiu, ważnych na obszarze całej UE, mających określony termin ważności i wydawanych bez ograniczeń. Obowiązek wpłacenia kaucji, przepadającej całkowicie lub częściowo, jeśli pozwolenia nie wykorzystano.</p>	<p>mach systemu automatycznej rejestracji obrotu i kontyngentów taryfowych. Obowiązek wpłacenia kaucji, przepadającej, jeśli pozwolenia nie wykorzystano. Zasady udzielania pozwoleń na import w ramach kontyngentów taryfowych patrz pkt „kontyngenty taryfowe”.</p>
<p><b>Handel z państwami „trzecimi” (UE) lub zagraniczny (Polska) – cła</b></p>	
<p>Zróznicowane cła przywozowe w zależności od asortymentu. Cło na drób domowy żywy (<i>Gallus domesticus</i>) wynosiło 52 euro/1000 szt., natomiast na żywe indyki 152 euro/1000 szt. Cła na mięso drobiowe zróżnicowane asortymentowo od 26,2 euro/100 kg do 128,3 euro/100 kg. Możliwość nakładania dodatkowych ceł na podstawie specjalnej klauzuli ochronnej (<i>special safeguard clause – SSG</i>), jeżeli import następował po cenie niższej niż cena zgłoszona przez UE w Światowej Organizacji Handlu (cena progowa, <i>trigger price</i>) lub przekraczał w danym roku określony poziom (wielkość progowa – <i>trigger volume</i>). Za wielkość progową przyjmowano średni roczny import z danego państwa w ciągu ostatnich trzech lat, objętych statystyką, a za podstawę dodatkowego cła cenę cif przesyłki, podlegającą weryfikacji przez porównanie z cenami reprezentatywnymi na rynku światowym lub rynku przywozowym UE. Możliwość importu bezcłowego lub obciążanego obniżonymi stawkami celnymi w wyniku zawartych z niektórymi państwami umów o strefach wolnego handlu lub o handlu na preferencyjnych warunkach (por. pkt „kontyngenty importowe”).</p>	<p>Zróznicowane cła przywozowe w zależności od asortymentu. Cło na drób domowy żywy (<i>Gallus domesticus</i>) 80% <i>ad valorem</i> max 0,21 euro/szt., na żywe indyki – 10% <i>ad valorem</i>, na mięso drobiowe – 60% <i>ad valorem</i> min 0,6 euro/kg. Możliwość nakładania dodatkowych ceł na podstawie specjalnej klauzuli ochronnej, funkcjonującej identycznie jak w UE (szczegóły obok). Nieograniczony ilościowo import po obniżonych stawkach celnych niektórych rodzajów żywego drobiu i większości asortymentów mięsa drobiowego z niemal wszystkich państw Środkowoeuropejskiej Strefy Wolnego Handlu (CEFTA; podstawa – dwustronne protokoły o handlu artykułami rolno-spożywczymi). Ograniczony ilościowo import bezcłowy niektórych asortymentów z UE (podstawa: protokoły o dalszej liberalizacji handlu między Polską a UE, w tym zwłaszcza „Porozumienie o opcji dwuzerowej”). (Por. także pkt „kontyngenty importowe”).</p>
<p><b>Handel z państwami „trzecimi” (UE) lub zagraniczny (Polska) – kontyngenty importowe</b></p>	
<p>Zarządzane przez Komisję kontyngenty taryfowe wynikające z umów, w tym zawartych w ramach wielostronnych negocjacji handlowych Rundy Urugwajskiej. W handlu z państwami członkowskimi WTO obowiązywały kontyngenty bieżącego i minimalnego dostępu do rynku w wysokości rosnącej i wynoszącej ok. 30 tys. ton rocznie. Dodatkowo z niektórymi państwami (m.in. z państwami stowarzyszonymi, w tym z Polską) obowiązywały kontyngenty</p>	<p>Ustalane co roku przez Radę Ministrów kontyngenty taryfowe zgodne z obowiązującymi Polskę zobowiązaniami zawartymi w umowach międzynarodowych. W handlu z państwami członkowskimi WTO obowiązywały kontyngenty bieżącego i minimalnego dostępu mięsa drobiowego do rynku w wysokości 8,5% produkcji krajowej w roku poprzednim. Mięso drobiowe importowane w ramach kontyngentów WTO obciążano stawką celną <i>ad valorem</i> 30% min.</p>

<p>taryfowe, w ramach których import był bezcłowy lub obciążony niższym cłem niż wynikające z klauzuli najwyższego uprzywilejowania.</p> <p>Kontyngenty otwierano stopniowo w ciągu roku, aby zapobiegać niezrównoważeniu rynku. Kontyngenty dzielono między wnioskodawców, stosując jedną z następujących metod lub ich kombinację: (1) w kolejności składania wniosków („kto pierwszy ten lepszy”), (2) proporcjonalnie do wielkości wnioskowanych, (3) uwzględniając podział na importerów tradycyjnych i nietradycyjnych. Ograniczony termin ważności pozwoleń na przywóz w ramach kontyngentów.</p>	<p>0,3 euro/kg. Dodatkowo z niektórymi państwami (państwa członkowskie UE i niektóre CEFTA) uruchamiano ilościowe kontyngenty taryfowe, w ramach których import był bezcłowy lub obciążony cłem obniżonym.</p> <p>Kontyngenty taryfowe na import mięsa drobiowego otwierano stopniowo (kwartalnie) wydając wnioskodawcom pozwolenia proporcjonalnie do ilości wnioskowanych. Pozwolenia na import drobiu żywego udzielano w kolejności składania kompletnych wniosków. Wnioskodawcy wpłacali kaucję, przepadającą, jeśli pozwolenia nie wykorzystano w terminie 120 dni.</p>
<p><b>Handel z państwami „trzecimi” (UE) lub zagraniczny (Polska)</b>  <b>– subwencje eksportowe</b></p>	
<p>Możliwość subwencjonowania eksportu w wysokości pokrywającej różnicę między ceną rynku światowego a ceną rynku UE. Rozmiary subwencjonowania ograniczone do wysokości limitów ilościowych wynikających z umów. Podział subwencji między wnioskodawców metodą uznaną za najwłaściwszą i nie dyskryminującą niektórych wnioskodawców.</p> <p>Wykaz subwencjonowanych produktów i stawki refundacji ustalała Komisja co najmniej raz na 3 miesiące w jednej wysokości dla całego obszaru UE. Możliwość różnicowania stawek w zależności od kierunku eksportu. Nie stosowano procedury przetargowej. Ustalając wysokość stawek, uwzględniano szereg czynników, w tym różnicę między ceną wspólnotową i światową ilości zbóż paszowych niezbędnych do produkcji 1 kg drobiu białego.</p> <p>Subwencje wypłacano w wysokości obowiązującej w dniu złożenia wniosku o pozwolenie na wywóz z refundacją lub w dniu zgłoszenia towaru do wywozu.</p>	<p>Możliwość subwencjonowania eksportu ok. 13 tys. ton mięsa drobiowego rocznie (maksymalna wysokość subwencji – 9,6 mln USD) na podstawie Porozumienia w sprawie Rolnictwa.</p>
<p><b>Inne środki – środki nadzwyczajne</b></p>	
<p>Możliwość zastosowania nadzwyczajnych środków wspierania rynku drobiu w wyniku trudności spowodowanych zwalczaniem chorób. Wspólnota zapewnia częściowe finansowanie w wysokości 50% kosztów poniesionych przez państwo członkowskie.</p>	<p>W sytuacjach nadzwyczajnych Rada Ministrów na wniosek Ministra Rolnictwa na mocy rozporządzenia mogła zastosować środki wspierania rynku.</p>

### **5.3. Uwagi o polskim i unijnym systemie regulacji rynku mięsa drobiowego w okresie poprzedzającym członkostwo**

Z porównania przepisów, umieszczonych w tab. 5.1 wynika, że w okresie poprzedzającym członkostwo Polska i UE stosowały podobne lub identyczne mechanizmy regulujące rynek mięsa drobiowego. Chociaż mięsny chów drobiu jest z punktu widzenia organizacji produkcji zbliżony do chowu trzody chlewnej (koncentracja produkcji w wielkich fermach przemysłowych, karmienie przemysłowymi mieszankami paszowymi; obie gałęzie są czasem określane jako „ziarnożerne” gałęzie produkcji zwierzęcej), to instrumentarium przywracania równowagi na rynku mięsa drobiowego jest znacznie uboższe. Zarówno w przepisach unijnych, jak i w polskich, regulujących rynek drobiu, nie przewidziano możliwości usuwania nadwyżek rynkowych za pomocą skupu interwencyjnego i/lub prywatnego przechowywania. Tymczasem są to podstawowe instrumenty przywracania równowagi na rynku wieprzowiny.

W okresach wysokiej podaży i w konsekwencji niskich cen na rynku wewnętrznym podstawowym przywracającym równowagę instrumentem, którym dysponowały Polska i UE był subwencionowany eksport. Unia Europejska, która z reguły produkowała więcej mięsa drobiowego niż wynosiła wewnętrzna konsumpcja, często w ten sposób usuwała nadwyżki z rynku wewnętrznego. W okresie przedakcesyjnym UE subsydiowała eksport piskląt i mięsa drobiowego w wysokości pokrywającej częściowo lub całkowicie różnicę między cenami rynku unijnego i światowego. Stawki subwencji, jednolite dla wszystkich państw członkowskich, ustalała Komisja Europejska. Ich poziom ustalano co 3 miesiące, ale w rzeczywistości stawek nie zmieniano przez wiele lat. Wynosiły one zarówno przed, jak i po 2004 roku w eksporcie piskląt 0,80 euro/100 szt., a w eksporcie mięsa drobiowego około 40 euro/100 kg. W okresie od 2001 roku do 2003 roku włącznie Unia Europejska wypłaciła w formie subsydiów do eksportu drobiu kwotę 217,0 mln euro. Polska w okresie poprzedzającym akcesję w ogóle nie subwencionowała eksportu drobiu.

Środkiem dodatkowym, chroniącym rynek wewnętrzny przed nadmiernym importem była specjalna klauzula ochronna, umożliwiająca wprowadzenie w ściśle określonych warunkach dodatkowych ceł. Ten instrument nie był wykorzystywany przez UE przede wszystkim dlatego, że nie występowały warunki, upoważniające do jego wprowadzenia. Nadwyżki produkcyjne i niskie ceny na rynku unijnym nie były bowiem spowodowane nadmiernym importem, lecz wynikały z wysokiej produkcji państw członkowskich. Polska natomiast dwukrotnie wprowadziła w okresie poprzedzającym akcesję dodatkowe cła na import mięsa drobiowego, powołując się na specjalną klauzulę ochronną; w 1999 roku

obciążono nimi mięso i podroby drobiowe, a w 2002 roku mięso i podroby drobiowe oraz drób domowy żywy (*Gallus domesticus*).

Rynki mięsa drobiowego – polski i unijny – były zatem rynkami, na których w znacznie większym stopniu niż na rynkach innych podstawowych produktów zwierzęcych, równowagę regulował mechanizm popytu i podaży. Ewentualne przywracanie równowagi następowało w warunkach dość rygorystycznego odizolowania od rynku międzynarodowego. Cło na mięso drobiowe zarówno w polskiej, jak i unijnej taryfie celnej było bowiem tak wysokie, że import poza importem preferencyjnym (kontyngenty) był nieopłacalny.

Polska i UE na podstawie Porozumienia w sprawie Rolnictwa otworzyły *erga omnes* kontyngenty preferencyjne minimalnego i bieżącego dostępu do rynku. Kontyngenty na import żywych piskląt ze względu na wysokość nie stanowiły poważnego zagrożenia dla polskich i unijnych wylęgarni drobiu. Również unijne kontyngenty na import mięsa drobiowego, udzielone na podstawie Porozumienia w sprawie Rolnictwa, były tak niskie (około 30 tys. ton), że nie wpływały na równowagę na rynku unijnym. Znacznie wyższy był kontyngent otwarty przez Polskę (blisko 50 tys. ton), ale wystarczającą ochronę stanowiło wysokie cło (stawka preferencyjna wynosiła aż 30% *ad valorem*, min. 0,3 euro/kg). Dlatego też głównym importowanym przez Polskę asortymentem były tanie udka kurze, chętnie spożywane przez Polaków, a w niektórych krajach, m.in. w USA, uważane za niemal niejadalną część kurczęcia.

Poza kontyngentami preferencyjnymi, udzielonymi na podstawie Porozumienia w sprawie Rolnictwa, Polska i UE udzieliły niektórym państwom preferencyjnego dostępu do rynku drobiu na podstawie umów dwu i/lub wielostronnych. Kontyngenty preferencyjne były ustalone na poziomie, który nie groził niezrównoważeniem rynku. Dobrą ilustracją „symbolicznego” ich charakteru było uzyskanie na podstawie Umowy Przejściowej, zawartej z UE w 1991 roku przez Polskę prawo do eksportu niewielkich ilości mięsa drobiowego na warunkach preferencyjnych na rynki UE. Polska uzyskała dostęp do rynku mięsa drobiowego UE dopiero na kilka lat przed członkostwem, gdy 26 września 2000 roku zawarła porozumienie o wzajemnej liberalizacji obrotów towarami rolnospożywczymi (tzw. porozumienie o opcji dwuzerowej). W handlu mięsem drobiowym otworzono na zasadzie wzajemności kontyngenty taryfowe w znacznej wysokości. Państwa UE uzyskały w roku gospodarczym 2000/01 prawo do bezcłowego eksportu na rynek Polski 20 tys. ton mięsa drobiowego i 1 tys. ton przetworów drobiowych. W następnych latach kontyngenty wzrastały o 5% rocznie. Polska z kolei uzyskała bezcłowe kontyngenty w wysokości 36 tys. ton mięsa drobiowego i 1 tys. ton przetworów drobiowych, wzrastające w kolejnych



latach o 10% rocznie. Oczywiście, w porównaniu z obecnym poziomem polskiego eksportu mięsa drobiowego na rynki państw UE, były to ilości niewielkie.

Ważnymi barierami pozataryfowymi, chroniącymi dodatkowo rynek UE przed mogącym stanowić konkurencję importem mięsa drobiowego i przetworów z drobiu z niektórych państw m.in. z Argentyny, Brazylii i Tajlandii, były normy techniczne i handlowe, regulujące szczegółowo problemy jakości, klasyfikacji, opakowania, magazynowania, przechowywania, przewozu, wyglądu i etykietowania, a także kontroli na wszystkich etapach procesu produkcyjnego i obrotu<sup>3</sup>. Niezgodne z normami mięso drobiowe i przetwory z drobiu nie mogły być importowane przez państwa Unii Europejskiej.

Polskie normy (PN) precyzowały jedynie wymagania jakościowe. Natomiast zasady obrotu handlowego mięsem drobiu były takie same, jak obrotu handlowego żywnością i znajdowały się w przepisach o prowadzeniu działalności gospodarczej.

W okresach niskiej podaży i w konsekwencji wysokich cen drobiu Polska i UE mogły wprowadzać regulacje ułatwiające przejściowo krajom eksportującym dostęp do rynku. Możliwe więc było zawieszenie ceł lub ich obniżenie, często powiązane z przejściowym uruchomieniem dodatkowych kontyngentów preferencyjnych. Jednakże w analizowanym okresie środków tych nie wprowadzono, gdyż produkcja mięsa drobiowego zarówno w państwach UE, jak i w Polsce w okresie poprzedzającym członkostwo kształtowała się na poziomie wyższym niż efektywny popyt.

Okres bezpośrednio poprzedzający członkostwo był w Polsce kontynuacją okresu wzrostu mięsnego chowu drobiu. Produkcja mięsa drobiowego, która kształtowała się na początku lat dziewięćdziesiątych na poziomie poniżej 300 tys. ton wagi bitej ciepłej wzrosła w 2000 roku do blisko 600 tys. ton, a w 2003 roku przekroczyła 850 tys. ton. Początkowo zwiększał się niemal wyłącznie fermowy chów brojlerów, natomiast począwszy od drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych również fermowy chów indyków. Produkcja mięsa kaczek i gęsi, prowadzona systemem wolnowybiegowym utrzymywała się na niezmiennym w zasadzie poziomie.

Wzrost produkcji mięsa drobiowego zaspokajał niemal wyłącznie rosnący popyt krajowy. Spożycie mięsa drobiu, przede wszystkim brojlerów, które na początku lat dziewięćdziesiątych wynosiło 7-8 kg na 1 mieszkańca rocznie, wzrosło w połowie lat dziewięćdziesiątych do około 10 kg, a w 2003 roku osiągnęło blisko 20 kg. Natomiast niewielki wpływ na wzrost produkcji miał handel zagraniczny, gdyż eksport brojlerów wynosił do 2001 roku włącznie kilka lub

---

<sup>3</sup> „Biuletyn informacyjny ARR” 2000, nr 9.

najwyżej kilkanaście tysięcy ton rocznie, co stanowiło nie więcej niż 2-3% produkcji. Rynek zagraniczny (Niemcy) miał natomiast duże znaczenie dla rolników prowadzących chów gęsi. Ten tradycyjny eksport utrzymywał się na niezmiennym w zasadzie poziomie kilkunastu tysięcy ton rocznie, co stanowiło blisko 50% krajowej produkcji.

Eksport brojlerów zaczął zyskiwać na znaczeniu dopiero po podpisaniu z UE porozumienia o opcji dwuzerowej. W pierwszym roku obowiązywania umowy (2001) wzrost ich wywozu na rynek UE-15 był niewielki. Eksport mięsa z kurcząt w I półroczu 2002 roku do UE-15 wyniósł 2,9 tys. ton, a w 2003 roku już 10,4 tys. ton. Rynek unijny, w tym przede wszystkim niemiecki, stawał się więc coraz ważniejszym, choć nadal trzeciorzędnym rynkiem dla polskiego drobiarstwa. Wzrost eksportu po wejściu w życie porozumienia o opcji dwuzerowej jest dowodem, że podstawową przyczyną niewielkiego eksportu do UE w latach dziewięćdziesiątych była wysoka ochrona celną; po wprowadzeniu kontyngentów bezcłowych niektóre zakłady drobiarskie, mające prawo eksportu na rynek unijny, znacznie zwiększyły sprzedaż na rynkach państw Unii Europejskiej.

#### **5.4. Obowiązujący obecnie system wspólnego rynku mięsa drobiu**

System wspólnego rynku mięsa drobiowego, obowiązujący od 1 lipca 2008 roku nie różni się istotnie od podanego w tab. 5.1. Dlatego też zrezygnowano z jego omówienia.

#### **5.5. Polski rynek mięsa drobiu po wejściu Polski do Unii Europejskiej**

W ciągu kilku lat poprzedzających wejście Polski do UE polskie drobiarstwo musiało przygotować się organizacyjnie i technicznie do funkcjonowania z dniem członkostwa zgodnie z przepisami UE. Przygotowanie polegało przede wszystkim na stworzeniu technicznych warunków, umożliwiających przestrzeganie unijnych warunków sanitarnych, weterynaryjnych, ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt. Dostosowania nie ograniczały się do produkcji (rolnictwo i przemysł drobiarski), gdyż również cała sfera handlu mięsem drobiowym i przetworami z drobiu musiała działać zgodnie z przepisami unijnymi, regulującymi warunki sanitarne, przechowywania i transportu, a także problemy klasyfikacji, etykietowania i tzw. prezentacji handlowej. Wprawdzie przedsiębiorstwa drobiarskie, które eksportowały przed akcesją swoje produkty do krajów UE, już wówczas funkcjonowały zgodnie z przepisami Wspólnoty (przed uzyskaniem uprawnień eksportowych podlegały rygorystycznej kontroli). Wiadomo więc było, że znaczna część przemysłu drobiarskiego była przygotowana do członkostwa w UE i do konkurencji na jednolitym rynku europejskim co najmniej na

rok przed członkostwem, o czym świadczył eksport 64,7 tys. ton mięsa drobiowego na rynki UE-15 w 2003 roku. Mimo to obawiano się, czy branży drobiarskiej jako całości uda się zakończyć lub co najmniej poważnie zaawansować proces dostosowawczy przed dniem członkostwa (zakłady, które do dnia 1 maja 2004 roku nie spełniały warunków UE i które nie uzyskały zgody na tzw. „okres przejściowy”, czyli spełnienie warunków w późniejszym terminie, musiały zaprzestać produkcji).

Okazało się jednak wbrew przypuszczeniom, że wiele zakładów zakończyło dostosowania przed dniem członkostwa. Według informacji Inspekcji Weterynaryjnej jesienią 2004 roku 161 zakładów drobiarskich spełniało wymagania unijne.

Okres członkostwa jest w przeciwieństwie do lat dziewięćdziesiątych i pierwszych lat bieżącej dekady okresem gwałtownego wzrostu eksportu mięsa drobiowego, przede wszystkim na rynki UE-25. Eksport drobiu żywego w ekwiwalencie mięsa, podrobów i przetworów drobiowych zwiększył się z około 108 tys. ton, wartości około 250 mln euro w 2003 roku do około 260 tys. ton, wartości 650 mln euro w 2007 roku. Według szacunków w 2008 roku osiągnął on 300 tys. ton, a przychody wyniosły 685 mln euro (aneks 5.2). Wprawdzie równocześnie zwiększył się import mięsa drobiu, ale nawet w rekordowym 2007 roku nie przekroczył 100 tys. ton, a jego wartość wyniosła około 127 mln euro. W rezultacie dodatnie saldo handlu zagranicznego wzrastało z roku na rok, osiągając w latach 2007 i 2008 ponad 500 mln euro.

Ceny mięsa drobiu są w Polsce znacznie niższe niż w tych państwach członkowskich, które są największymi producentami mięsa drobiowego w UE, a także znacznie niższe od średnich cen w UE. Świadczą o tym publikowane przez Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich (Eurostat) ceny referencyjne brojlerów (65%) (aneks 5.6). Okazuje się więc, że polski przemysł drobiarski wygrywa konkurencję na rynkach innych państw członkowskich dzięki niskim cenom. Różnice cen między rynkiem polskim a niemieckim, na którym Polska lokuje w ostatnich latach około 40% eksportowanego mięsa drobiowego, są bardzo duże. W latach 2004-2005 ceny referencyjne brojlerów w Polsce były niższe o ok. 30% od cen niemieckich, a w latach 2006-2007 różnica wzrosła do ok. 40%.

Jak już stwierdzono w okresie poprzedzającym członkostwo, popyt rynku wewnętrznego był najważniejszym czynnikiem, skłaniającym do zwiększania mięsnego chowu drobiu i mocy produkcyjnych przemysłu drobiarskiego. W okresie członkostwa rolę tę również spełniały i nadal spełniają rynki innych państw członkowskich. Członkostwo w UE okazało się więc korzystne dla rolników prowadzących mięsny chów drobiu i przemysłu drobiarskiego ze względu na nowe rynki zbytu. Korzyści te są wyraźnie widoczne, choć po wstąpieniu

Polski do UE na rynku mięsa drobiowego (a także rynku jaj) wystąpiły bardzo poważne zakłócenia. Pod koniec 2005 roku w państwach graniczących z UE, a w lutym 2006 roku również na obszarze Wspólnoty, w tym w Polsce, stwierdzono ogniska ptasiej grypy, wywołanej wirusem H5N1. Epidemia miała dwie konsekwencje. Po pierwsze wprowadzono przepisy, zakazujące sprzedaży produktów drobiarskich z regionów, w których stwierdzono ogniska ptasiej grypy oraz zapobiegające rozprzestrzenianiu się epidemii (ubój drobiu, zniszczenie mięsa, dezynfekcja kurników). Po drugie, ponieważ wirus H5N1 jest niebezpieczny również dla ludzi, zmniejszyło się spożycie mięsa drobiowego, co spowodowało spadek jego cen. Wpływ na spadek konsumpcji miały również niewątpliwie historyczne informacje prasowe. Wprawdzie epidemia dość szybko wygasła, przy czym na szczęście nie zanotowano przypadku ptasiej grypy u ludzi, ale mimo to spowodowała poważne zakłócenia na rynkach produktów drobiarskich i poważne straty branży. W tej sytuacji na mocy Rozporządzenia Komisji 1010/2006<sup>4</sup> uruchomiono przewidziane w RR/2777/1975 nadzwyczajne środki wsparcia, przeznaczone dla niektórych państw członkowskich, w tym Polski. Mogli je otrzymać producenci, którzy (1) zniszczyli jaja wylęgowe kur mięsnych, kaczek i gęsi, (2) przetworzyli jaja wylęgowe kur mięsnych lub nieśnych, (3) ubili przedwcześnie kury mięsne i nie wprowadzili na ich miejsce nowego stada, (4) pozostawili przez okres powyżej 3 tygodni kurniki bez obsady brojlerów lub indyków rzeźnych. Mimo pomocy Unii Europejskiej branża drobiarska dotkliwie odczuła skutki ptasiej grypy.

Drugim poważnym zakłóceniem rynku drobiu była sytuacja na światowych rynkach rolnych w latach 2007-2008, charakteryzująca się między innymi bardzo wysokim wzrostem cen zbóż i roślin oleistych, które są podstawowymi składnikami pasz dla drobiu oraz niewielkim wzrostem cen mięsa drobiowego. Kwestia ta będzie omówiona w kolejnym podrozdziale.

## **5.6. Zmiany sytuacji ekonomicznej przemysłu drobiarskiego i rolników prowadzących fermowy chów drobiu mięsnego po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej**

Analiza zmian sytuacji ekonomicznej przemysłu drobiarskiego i rolników prowadzących fermowy chów drobiu mięsnego po wstąpieniu Polski do UE może mieć obecnie jedynie charakter wstępny. Wprawdzie cykle produkcyjne

---

<sup>4</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1010/2006 z dnia 3 lipca 2006 r. dotyczące niektórych nadzwyczajnych środków wsparcia rynku w sektorze jaj i drobiu w niektórych państwach członkowskich, Dz. Urz. UE, L 180/3, 4.07.2006.

drobiu są bardzo krótkie i cztery lata powinny być wystarczającym okresem dla oceny zmian, ale niewątpliwie lata 2006-2008 odbiegają od „normalnych”.

Sytuację ekonomiczną producentów żywca drobiowego przeanalizowano na podstawie relacji między cenami otrzymywanymi ze sprzedaży żywca drobiowego a cenami mieszanki DKA-Starter, wykorzystywanej do karmienia drobiu. W aneksie 5.3 podano relacje między cenami skupu żywca drobiowego a cenami mieszanki DKA-Starter. Wynika z nich, że w latach 2001-2008 występowały wahania relacji w granicach 2,11-3,17, spowodowane zarówno wahaniami cen mieszanki, jak i cen skupu żywca drobiowego. Są to „ciasne” relacje, które świadczą o niewielkiej opłacalności mięsnego chowu drobiu w okresach relatywnie tanich pasz, a o zerowej opłacalności lub nawet nieopłacalności w okresach relatywnie wysokich cen mieszanek. Przy tym relacje te wykazują lekką tendencję zniżkową, co świadczy o niższej opłacalności mięsnego chowu drobiu po uzyskaniu członkostwa.

W tych warunkach zastanawia stały, szybki wzrost produkcji mięsa drobiowego. Wydaje się, że decydują o tym dwa czynniki. Po pierwsze ферmy mięsnego chowu drobiu są wyspecjalizowanymi gospodarstwami. W wybudowanych ogromnym kosztem kurnikach nie można prowadzić innej produkcji. Rezygnujący z produkcji właściciel kurnika „wypada” z rynku i ma ograniczone możliwości powrotu, gdyż staje się niewiarygodnym kontrahentem dla zakładów przetwórczych. Jest więc w pewnym sensie zmuszony do chowu ptaków również w okresach, gdy nie osiąga zysku. Po drugie podane relacje cenowe oparte są na cenach cennikowych, które często są wyższe od cen rzeczywiście płaconych przez prowadzących mięsny chów drobiu. Dla przedsiębiorstw przemysłu paszowego duże ферmy drobiu są poważnymi partnerami, którzy otrzymują upusty od cen cennikowych. Dlatego też opłacalność mięsnego chowu drobiu jest najprawdopodobniej wyższa niż wynikająca z podanych relacji.

Z wykonywanych systematycznie w IERiGŻ-PIB analiz sytuacji ekonomiczno-finansowej poszczególnych gałęzi przemysłu rolno-spożywczego wynika, że cały przemysł drobiarski<sup>5</sup> znajdował się w analizowanym okresie (lata 2001-2007) w trudnej sytuacji ekonomicznej, o czym świadczą niskie wskaźniki rentowno-

---

<sup>5</sup> Do przemysłu drobiarskiego zostały zaliczone przedsiębiorstwa, znajdujące się w klasyfikacji PKD w grupie 1512 (produkcja mięsa z drobiu i królików). W grupie tej brak jest przedsiębiorstw produkujących wędliny drobiowe i konserwy (przedsiębiorstwa te znajdują się w grupie 1513 (wyroby z mięsa, w tym drobiowego i króliczego). Udział produkcji wędlin i konserw drobiowych w mięsnej produkcji drobiarskiej jest niewielki i jej pominięcie nie zniekształca obrazu sytuacji ekonomicznej branży drobiarskiej.

ści netto, jak i wskaźniki płynności bieżącej<sup>6</sup>, z których wynika, że część przedsiębiorstw miała trudności z terminowym regulowaniem zobowiązań. Sytuacja przemysłu drobiarskiego była znacznie gorsza niż przemysłu mięsnego. Wobec tak niskiej rentowności zastanawia dynamiczny rozwój branży, wyrażający się przede wszystkim szybkim tempem wzrostu produkcji. Z pochodzących z innego źródła<sup>7</sup> wstępnych danych wynika, że w pierwszej połowie 2008 roku nastąpiło silne pogorszenie sytuacji finansowej firm przetwórczych, a branża drobiarska jako całość poniosła stratę. Pogorszenie koniunktury doprowadziło do silnej polaryzacji firm drobiarskich pod względem ich sytuacji finansowej. Pomimo znaczącego pogorszenia średnich wyników branży, 70% firm osiągnęło zysk w pierwszej połowie 2008 roku, a ich udział w przychodach branży wyniósł 56%.

---

<sup>6</sup> Wskaźniki rentowności netto (zysk netto w proc. przychodów) kształtowały się następująco: 0,24 w 2001 r.; 0,11 w 2002 r.; 0,70 w 2003 r.; 0,60 w 2004 r.; 1,39 w 2005 r.; 0,79 w 2006 r.; 1,67 w 2007 r.; -0,43 w pierwszym półroczu 2008 r. Z kolei współczynniki płynności bieżącej były następujące: 1,20 w 2001 r.; 0,91 w 2002 r.; 1,03 w 2003 r.; 1,03 w 2004 r.; 1,09 w 2005 r.; 1,04 w 2006 r.; 1,14 w 2007 r.; 1,03 w pierwszym półroczu 2008 r. Por. J. Drożdż, *Analiza ekonomiczno-finansowa przemysłu spożywczego w latach 1995-2001*, „Studia i Monografie” nr 115, IERiGŻ, Warszawa 2003; J. Drożdż, *Analiza ekonomiczno-finansowa przemysłu spożywczego w latach 2003-2007*, „Studia i Monografie”, nr 139, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

<sup>7</sup> *Rynek drobiu i jaj. Stan i perspektywy*, nr 34, „Analizy Rynkowe” 2008.

## Aneks do rozdz. 5.

Aneks 5.1. Podstawowe dane statystyczne charakteryzujące rynek mięsa drobiowego w Polsce w latach 2001-2008

Rok	Produkcja	Import	Eksport	w tys. ton		Zużycie w kraju	Ceny skupu żywca drobiowego w zł/kg
	[2]	[3]	[4]	[5] = [2]+[3]	[6] = [4]-[3]		
2001	695	29	45	724	16	679	3,40
2002	794	31	58	825	27	767	2,97
2003	860	24	108	884	84	776	3,03
2004	916	88	129	1 004	41	875	3,33
2005	1 016	76	185	1 092	109	907	3,15
2006	1 037	89	217	1 126	128	909	2,77
2007	1 115	97	262	1 212	165	950	3,51
2008 <sup>a</sup>	1 207	65	299	1 272	234	973	3,48

<sup>a</sup> szacunek

Źródło: GUS; Rynek drobiu i jaj. Stan i perspektywy, „Analizy Rynkowe” z lat 2001-2008.

Aneks 5.2. Handel zagraniczny mięsem drobiowym w Polsce w latach 2001-2008 (w mln euro)

Rok	Import	Eksport	Saldo handlu zagranicznego
2001	64,6	130,6	66,0
2002	50,2	136,6	86,4
2003	43,3	245,5	202,2
2004	93,8	282,4	188,6
2005	97,1	411,8	314,7
2006	103,4	463,3	359,9
2007	126,9	654,5	527,6
2008 <sup>a</sup>	111,4	685,1	573,7

<sup>a</sup> szacunek

Źródło: Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi. Stan i perspektywy, „Analizy Rynkowe” z lat 2001-2008.

Aneks 5.3. Ceny żywca drobiowego i ceny mieszanki DKA-Starter  
w niektórych miesiącach w latach 2001-2008

Rok i miesiąc	Cena skupu żywca drobiowego (w zł/100 kg)	Cena mieszanki DKA-Starter (w zł/100 kg)	Relacja cen drób/mieszanka DKA-Starter
2001 – VI	353	111,3	3,17
IX	339	110,1	3,07
XII	300	109,3	2,74
2002 – VI	295	110,7	2,66
IX	332	109,9	3,02
XII	274	109,2	2,50
2003 – VI	298	107,5	2,77
IX	332	108,3	3,06
XII	306	110,1	2,78
2004 – VI	360	136,2	2,64
IX	348	136,9	2,54
XII	322	126,2	2,55
2005 – VI	335	114,4	2,93
IX	349	115,8	3,01
XII	274	115,5	2,37
2006 – VI	276	114,0	2,42
IX	306	115,0	2,66
XII	273	117,7	2,32
2007 – VI	361	128,8	2,80
IX	380	134,0	2,83
XII	330	139,1	2,37
2008 – VI	365	156,9	2,32
IX	365	155,6	2,34
XII	315	149,3	2,11

*Źródło: GUS; Rynek drobiu i jaj. Stan i perspektywy oraz Rynek pasz. Stan i perspektywy, „Analizy Rynkowe” z lat 2001-2008.*



Aneks 5.4. Podstawowe dane statystyczne charakteryzujące rynek mięsa drobiowego w UE w latach 2001-2008

Rok	w tys. ton						Zużycie w UE	Ceny skupu brojlerów w euro/100 kg
	Produkcja	Import	Eksport	Podaż	Saldo obrotów			
[1]	[2]	[3]	[4]	[5] = [2]+[3]	[6] = [4]-[3]	[7] = [2]+[3]-[4]	[8]	
2001	9 381	371	1 114	9 752	743	8 638	151,82	
2002	9 382	676	1 275	10 058	599	8 783	138,11	
2003	8 953	794	1 063	9 747	269	8 684	144,41	
2004	11 251	480	1 046	11 731	566	10 685	147,83	
2005	11 223	614	997	11 837	383	10 840	149,25	
2006	10 865	616	997	11 481	381	10 484	151,30	
2007	11 094	858	867	11 952	9	11 085	175,76	
2008 <sup>a</sup>	11 500	840	982	12 340	142	11 358	180,93	

<sup>a</sup> szacunek

Źródło: DG AGRI C4.

Aneks 5.5. Handel zagraniczny mięsem drobiowym UE z krajami trzecimi w latach 2001-2008 (w mln euro)

Rok	Import	Eksport	Saldo
2001	1 092	1 173	81
2002	1 354	1 197	-157
2003	1 535	976	-559
2004	952	1 008	56
2005	1 226	1 048	-178
2006	1 303	933	-370
2007	1 707	1 022	-685
2008 <sup>a</sup>	1 926	1 246	-680

<sup>a</sup> szacunek

Źródło: DG AGRI C4.

Aneks 5.6. Ceny referencyjne brojlerów (65%) w okresie 2001-2008 w niektórych państwach członkowskich UE  
(w euro/100 kg)

Rok	Wielka Brytania	Niemcy	Holandia	Grecja	Hiszpania	Francja	Polska	Średnio w UE
2001	168,23	154,90	139,28	188,26	114,67	174,87	-	151,82
2002	156,20	135,53	119,54	168,20	95,48	159,84	-	138,11
2003	122,12	156,40	141,04	167,42	108,85	174,21	-	144,41
2004	135,59	157,64	141,94	176,54	146,42	168,57	110,26	147,83
2005	139,18	169,92	146,79	170,56	147,43	170,58	114,42	149,25
2006	137,17	175,68	140,16	171,97	166,40	175,82	102,21	151,30
2007	145,13	219,31	168,40	199,15	184,80	204,43	133,92	175,76
2008 <sup>a</sup>	135,06	228,79	176,61	212,98	169,22	221,21	139,93	180,93

<sup>a</sup> szacunek

Źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

## **6. Regulacje Wspólnej Polityki Rolnej na rynku mleka**

*prof. dr hab. Zygmunt Smoleński*

### **6.1. Analiza porównawcza systemów regulacji rynku mleka w Unii Europejskiej i w Polsce przed i po akcesji**

We Wspólnej Polityce Rolnej można wyodrębnić różne grupy rynków rolnych w zależności od stopnia interwencji publicznej w ich funkcjonowaniu. Najdalej idącą ochroną prawną objęte zostały te rynki, które obejmują produkty odpowiadające tradycyjnym dziedzinom produkcji rolnej Europy Zachodniej i Północnej. Do rynków takich należy rynek mleka.

Rynek mleka należy do najbardziej chronionych i kosztownych rynków wspólnotowego rolnictwa. Od samego początku funkcjonowania rynek ten był silnie subsydiowany, głównie w formie kosztownych zakupów interwencyjnych i dotowania eksportu produktów mleczarskich na dużą skalę. Wskutek nadmiernej intensywnej wspierania od początku lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, rynek ten przeżywał poważne problemy z lawinowo narastającą, trwałą nadprodukcją mleka. Zasadniczym filarem wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych są kwoty mleczne po raz pierwszy ustanowione w ramach Wspólnej Polityki Rolnej w 1984 roku.

Wspólna organizacja rynku mleka podlega różnym mechanizmom interwencji wewnętrznej i zewnętrznej, w tym m.in.: zakupom interwencyjnym, kwotowaniu produkcji mleka, dopłatom z tytułu prywatnego przechowywania, czy też subsydiom eksportowym do państw trzecich (tab. 6.1).

W 2007 roku, na skutek relatywnie wysokich cen na rynkach światowych, zmniejszono dopłaty do eksportu, a nawet z nich zrezygnowano. Równocześnie wzrost eksportu wyrobów mleczarskich przyczynił się do ograniczenia działań wspierających producentów mleka i jego przetwórców. Działalność interwencyjną na rynku krajowym skoncentrowano na wspieraniu popytu na wyroby przemysłu mleczarskiego, szczególnie w formie dotowania zakupów wyrobów mleczarskich przez instytucje „non profit”, charytatywne, a także przez placówki oświatowe, w celu zwiększenia spożycia mleka i jego przetworów przez dzieci oraz młodzież szkolną i akademicką.

Aktualnie jest realizowany kolejny etap reformy wspólnotowego rynku mleczarskiego, polegający na liberalizacji obrotów handlowych artykułami rolno-spożywczymi.

Tabela 6.1. Cele polityki rolnej i metody realizacji na rynku mleczarskim

Unia Europejska	Polska
<b>1. Przed akcesją – lata 2001-2003</b>	
Celem interwencji była stabilizacja podaży mleka i jego przetworów na poziomie popytu i stopniowe obniżanie cen wyrobów mleczarskich na Wspólnym Rynku.	Interwencja ARR oraz ARiMR na rynku mleczarskim miała na celu utrzymanie podaży mleka i jego przetworów na poziomie zgłaszanego popytu, w celu stabilizacji cen podstawowych produktów przemysłu mleczarskiego.
<b>2. Metody osiągania celów polityki na rynku mleka</b>	
<p>a) System kwotowania produkcji surowca mlecznego stabilizował wielkość dostaw mleka do przetwórstwa;</p> <p>b) Rosnące nadwyżki zapasów masła i innych trwałych wyrobów były eksportowane do krajów trzecich po niskich cenach i stosowaniu dopłat rekompensujących straty firm eksportowych.</p>	<p>ARR i ARiMR zwiększyły zakres interwencji na rynku trwałych wyrobów mleczarskich.</p> <p>Kontynuowano interwencyjne zakupy masła oraz sprzedawano je na przetargach po niższych cenach niż kupowano.</p> <p>Realizowano także dopłaty do produkcji OMP z mleka odtuszczonego i produkcji PMP, wytwarzanego z mleka ekstra.</p> <p>Stosowano dopłaty do przechowywania serów dojrzewających i masła ekstra. W 2003 roku ARiMR stosowała dopłaty 0,07 zł do ceny skupu 1 litra mleka kl. ekstra.</p>

Tabela 6.2. Porównanie zakresu i metod interwencji na rynku mleczarskim w Polsce przed i po akcesji do Unii Europejskiej

Przed akcesją, w 2003 roku	Po akcesji, w 2004 roku i latach następnych
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nieograniczone rozmiary produkcji towarowej mleka;</li> <li>• Dopłaty do produkcji mleka w proszku pełnotłustego i odtuszczonego;</li> <li>• Dopłaty do eksportu mleka odtuszczonego w proszku;</li> <li>• Dopłaty do przechowywania produktów mleczarskich, wyprodukowanych z surowca krajowego;</li> <li>• Zakupy interwencyjne masła;</li> <li>• Dopłaty do produkcji mleka kl. ekstra.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kwotowanie towarowej produkcji mleka;</li> <li>• Interwencyjne zakupy oraz sprzedaż masła i odtuszczonego mleka w proszku;</li> <li>• Dopłaty do zakupu masła przez instytucje i organizacje niedochodowe;</li> <li>• Dopłaty do masła skoncentrowanego, wykorzystywanego do bezpośredniej konsumpcji;</li> <li>• Dopłaty do przetwórstwa masła, masła skoncentrowanego i śmietanki;</li> <li>• Dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych;</li> <li>• Dopłaty do odtuszczonego mleka przeznaczonego do produkcji kazeiny i kazeinianów oraz produkcji pasz;</li> <li>• Wydawanie certyfikatów jakości masła i OMP przeznaczonego do wykorzystania w innych krajach UE;</li> <li>• Dopłaty do eksportu wyrobów mleczarskich;</li> <li>• Dopłaty do prywatnego przechowywania masła i serów dojrzewających.</li> </ul>

Pod wpływem opinii międzynarodowej, a ściślej – działań Światowej Organizacji Handlu (WTO), Wspólnota Europejska zmieniła metody podtrzymywania opłacalności produkcji rolniczej roślinnej i zwierzęcej – zamiast wspierania produkcji rolniczej za pomocą utrzymywania wysokich cen skupu wprowadzono płatności bezpośrednie do każdego hektara użytków rolnych, pod warunkiem utrzymywania ich w stałej gotowości do uprawy roślin użytkowych bądź stałego ich użytkowania dla celów rolniczych.

Tabela 6.3. Formy wspierania produkcji rolniczej w Unii Europejskiej

Przed zmianą WPR	Po zmianie WPR
Dotychczasowe wspieranie produkcji rolniczej za pomocą utrzymywania odpowiednio wysokich cen zbytu produktów rolniczych.	Wprowadzany aktualnie system dopłat bezpośrednich, których wysokość zależy jedynie od wielkości powierzchni użytków rolnych utrzymywanych w stałej gotowości do rozpoczęcia produkcji roślinnej i zwierzęcej – niezależnie od tego, czy jest uzyskiwana produkcja, czy nie.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wysokie ceny rolne, wyższe niż na rynku światowym, co wymagało odpowiedniej ochrony celnej za pomocą wysokich cel;</li> <li>• Wysokie ceny żywności wymagające odpowiednio dużych wydatków na działalność charytatywną na rzecz ludności niezamożnej;</li> <li>• Koszty dokarmiania dzieci i młodzieży m.in. w formie dopłat do mleka i jego przetworów spożywanych w placówkach oświatowych;</li> <li>• Wysokie opłaty celne chroniące rynek krajowy;</li> <li>• Ogólne ograniczanie spożycia mleka i jego drogich przetworów.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Istnieje szansa potania mleka i wzrostu popytu na rynku krajowym;</li> <li>• Eksport nadwyżek mleka i jego przetworów nie będzie wymagał dopłat wywozowych;</li> <li>• Ochrona rynku unijnego zmaleje, co spowoduje pojawienie się większej różnorodności wyrobów mleczarskich, nie tylko pochodzących ze Wspólnoty Europejskiej.</li> </ul>

Na uwagę zasługuje fakt, że zmiana Wspólnej Polityki Rolnej nie spowodowała radykalnego ograniczenia eksportu z krajów Wspólnoty. Eksport z Unii Europejskiej mleka pełnego w proszku zmalał z 486 tys. ton w 2005 r. do 412 tys. ton w latach 2006 i 2007, tj. zaledwie o 15%.

Natomiast eksport proszku odtłuszczonego ograniczono ze 189 tys. ton w 2005 roku do 84 tys. ton w 2006 roku, ale już w 2007 roku wywieziono za granicę Wspólnoty 140 tys. ton, czyli tylko o 26% mniej niż przed zmianą Wspólnej Polityki Rolnej.

Równocześnie eksport serów dojrzewających z krajów Wspólnoty w rozpatrywanym okresie systematycznie wzrastał, z 546 tys. ton w 2005 roku do 582 tys. ton w 2006 roku i 605 tys. ton w 2007 roku, tj. odpowiednio o 6,6 i 3,9%.

## Perspektywy

Do utrzymania na relatywnie wysokim poziomie eksportu wyrobów mleczarskich w Polsce prawdopodobnie przyczynią się:

- rosnący udział w produkcji surowca mlecznego wielokrowich obór z nowoczesnym wyposażeniem, obniżającym koszty robocizny i gwarantującym jakość mleka;
- poprawa jakości stada, w wyniku stale rosnącego udziału krów o wysokiej wydajności mlecznej, czyli osiągnięcie standardów zachodnioeuropejskich.

W konsekwencji będą się stabilizować, a nawet maleć jednostkowe koszty produkcji, przy równoczesnej poprawie jakości wyrobów.

Równocześnie jednak, rosnące dostawy surowca mlecznego o wysokim standardzie jakości natrafiają na bariery wynikające z systemu kwotowania produkcji towarowej mleka.

Tymczasem na rynku międzynarodowym, w wyniku odstąpienia Wspólnoty Europejskiej od dotowania eksportu wyrobów mleczarskich i wyraźnego ograniczenia ich podaży eksportowej z jednej strony oraz rosnącego popytu krajów rozwijających się z drugiej strony, światowe ceny wyrobów mleczarskich w ostatnich latach znacznie wzrosły i utrzymują się na relatywnie wysokim poziomie, umożliwiającym opłacalny eksport bez dopłat (tab. 6.4).

Na światowym rynku mleka odtłuszczonego w proszku ceny wzrosły z 2100-2200 USD/t w latach 2005-2007 do 3050, 3175, 3700 i 4200 USD/t w pierwszych czterech miesiącach 2008 roku. Tendencje wzrostowe światowych cen sera Cheddar ujawniły się z opóźnieniem: w 2005 r. płacono 4535-4588 USD/t, w 2006 i 2007 roku kształtowały się od 4152 do 4568 USD/t. Dopiero w 2008 roku zanotowano zwiększenie cen do 5100-5340 USD/t. Podobnie wzrost światowych cen kazeiny ujawnił się dopiero w kwietniu 2007 r., kiedy zanotowano 7701 USD/t, podczas gdy w poprzednich latach, w analizowanym miesiącu, ceny kazeiny wynosiły odpowiednio 6938-7343 i 6872-6993 USD/t. Natomiast w styczniu i lutym 2008 roku światowe ceny kazeiny osiągnęły poziom 12 500-12 700 USD/t, a następnie obniżyły się do 11 600 USD/t.

Wzrost światowych cen „trwałych” produktów mleczarskich przyczynił się do zwiększenia eksportu, limitowanego w warunkach kwotowania produkcji towarowej surowca mlecznego.

Tabela 6.4. Ceny trwałych wyrobów mleczarskich na rynku międzynarodowym  
(w USD/t)

Miesiące	2005	2006	2007	2008
Masło 82% w blokach <sup>a</sup>				
styczeń	1 950	1 935	2 000	3 750
luty	1 950	1 935	2 100	3 750
marzec	1 950	1 885	2 300	3 550
kwiecień	1 940	1 800	2 550	3 800
Mleko pełne w proszku <sup>a</sup>				
styczeń	2 200	2 195	3 000	4 400
luty	2 200	2 205	3 075	4 350
marzec	2 200	2 195	3 600	4 350
kwiecień	2 200	2 165	4 125	4 400
Mleko chude w proszku <sup>a</sup>				
styczeń	2 200	2 185	3 050	3 450
luty	2 125	2 125	3 175	3 250
marzec	2 125	2 100	3 700	3 150
kwiecień	2 150	2 100	4 200	3 150
Ser Cheddar w blokach <sup>b</sup>				
styczeń	4 568	4 376	4 171	5 340
luty	4 535	4 231	4 344	5 238
marzec	4 560	4 152	4 343	5 150
kwiecień	4 588	4 142	4 406	5 100
Kazeina <sup>c</sup>				
styczeń	6 938	6 993	7 324	12 700
luty	7 124	6 993	7 324	12 400
marzec	7 291	6 993	7 324	12 275
kwiecień	7 343	6 872	7 701	11 600

<sup>a</sup> Fob – porty Europy Zachodniej; <sup>b</sup> Wisconsin, USA; <sup>c</sup> Nowa Zelandia

Źródło: *Preserved Milk No. 275, April/May 2008; Milk Products No. 193, April/May 2008.*

Celowe byłoby stosowanie limitowania towarowej produkcji mleka do rozmiarów popytu krajowego na poziomie dotychczasowym, tj. z odpowiednią rezerwą na ewentualne zaopatrzenie innych krajów Wspólnoty, dysponujących ograniczonym potencjałem produkcyjnym.

Ograniczone możliwości chowu bydła mlecznego w wielu regionach świata przyczyniać się będą do rosnącego popytu importowego na trwałe wyroby mleczarskie.

W tych okolicznościach celowe byłoby zalegalizowanie produkcji towarowej surowca mlecznego, przeznaczonego wyłącznie do wytwarzania nadwyżek artykułów mleczarskich, głównie wyrobów trwałych, eksportowanych poza obszar Wspólnego Rynku, do krajów trzecich.

## 6.2. Analiza wpływu systemów regulacji na podaż i popyt mleka i jego przetworów

1. System regulacji rynku mleka w Polsce, zgodnie z przepisami obowiązującymi we Wspólnocie Europejskiej, składa się z następujących instrumentów dotyczących towarowej produkcji mleka:

- kwotowania towarowej produkcji mleka,
- wymogów sanitarno-epidemiologicznych,
- wymogów standardowych, określających zawartość białka i tłuszczu,
- dopłat do eksportu – zawieszonych w 2008 roku.

Obowiązują dwa rodzaje kwot towarowej produkcji mleka:

- kwota sprzedaży hurtowej, na zaopatrzenie przemysłu i rzemiosła mleczarskiego;
- kwota sprzedaży bezpośredniej, na zaopatrzenie hoteli, restauracji, pensjonatów, domów wczasowych itp. oraz ewentualnie gospodarstw domowych.

Kwoty towarowej produkcji mleka w kraju członkowskim ustalane są przez Komisję Rolnictwa Wspólnoty Europejskiej, w kolejnych okresach kwotowych, trwających od 1 kwietnia do 31 marca roku następnego.

Polsce przyznano kwoty mleczne, wynoszące w sezonach:

2004/05	8964,0 tys. ton,
2005/06	8964,0 tys. ton,
2006/07	9380,1 tys. ton,
2007/08	9380,1 tys. ton,
2008/09	9567,7 tys. ton.

Wdrożenie reglamentacji towarowej produkcji mleka spowodowało spadek bezpośredniej sprzedaży, a niewykorzystane limity sprzedaży bezpośredniej zasiły kwotę hurtową, tj. zaopatrzenie przemysłu mleczarskiego w surowiec mleczny.

W 2005 roku skup mleka (kwota hurtowa) wyniósł 8584 mln litrów, tj. 8836 tys. ton i był większy niż w 2004 roku o 10,5%, a całkowita sprzedaż mleka, łącznie ze sprzedażą bezpośrednią konsumentom, zwiększyła się o 3,98%, co spowodowało opłaty karne z tego tytułu.



W 2006 roku hurtowa podaż surowca mlecznego, tj. dostawy do przemysłu mleczarskiego zmalały do 8813 tys. ton, czyli o 0,3% w porównaniu z rokiem poprzednim, a w 2007 r. obniżyły się o dalsze 0,9%, do 8734 tys. ton.

Z roku na rok malała również bezpośrednia sprzedaż mleka surowego, w wyniku z jednej strony postępującej koncentracji krów w dużych oborach, zaopatrujących przemysł mleczarski, czyli realizujących sprzedaż hurtową mleka surowego, a z drugiej – stopniowego zmniejszania się liczby rolników utrzymujących krowy na samozaopatrzenie i sprzedaż nadwyżek, w postaci mleka bądź jego przetworów sąsiadom lub na okolicznych targowiskach.

W konsekwencji stopniowej rezygnacji z chowu jednej lub kilku krów dojnych ludność wiejska spożywa coraz mniej mleka i jego przetworów. Równocześnie rośnie liczba mieszkańców wsi zaopatrujących się w wyroby przemysłu mleczarskiego, pozyskującego coraz mniej surowca mlecznego.

Właściciele dużych obór, będący głównymi dostawcami surowca mlecznego, także rezygnują z samozaopatrzenia w proste przetwory mleczne i zaopatrują się bezpośrednio w „swoich” mleczarniach po cenach zbytu.

Równocześnie właściciele dużych obór mlecznych ograniczają dostawy mleka surowego, aby nie płacić wysokich kar z tytułu przekroczenia przyznanych im kwot. W konsekwencji, w drugiej połowie bieżącej dekady notowano niepełne wykorzystanie kwoty towarowej produkcji mleka surowego.

System kwotowania produkcji surowca mlecznego, niezbędny w warunkach „rolnictwa dotowanego”, aktualnie, po zastąpieniu dopłat do produkcji rolniczej dopłatami z tytułu utrzymania ziemi rolniczej w stałej gotowości do użytkowania rolniczego, stanowi niebezpieczny hamulec wzrostu produkcji rolniczej.

Nasuwa się konstatacja, że przedstawiciele naszego kraju w trakcie negocjacji przedakcesyjnych nie uwzględnili obserwowanej od lat osiemdziesiątych tendencji koncentracji towarowej produkcji mleka w dużych gospodarstwach, tzw. specjalistycznych w zakresie chowu bydła mlecznego. Chociaż było oczywiste, że po akcesji, w miarę rozwoju gospodarczego kraju, a także wobec możliwości zatrudnienia w nowych krajach Wspólnoty, również w Polsce, ukształtuje się nowa struktura wsi:

- stopniowo zanikną tzw. gospodarstwa rodzinne;
- pozostaną duże, wyspecjalizowane gospodarstwa rolne, należące do nielicznych rolników – farmerów;

- rodziny wiejskie będą utrzymywać się z zatrudnienia na ogół poza rolnictwem i na ogół rezygnować z chowu krów na samozaopatrzenie w mleko.
2. Krajowa produkcja mleka w okresie po akcesji do Wspólnoty Europejskiej wykazywała tendencje wzrostowe. Jedynie w 2004 roku – bezpośrednio po akcesji – zanotowano nieznaczne zmniejszenie produkcji mleka z 11 546 mln l w 2003 roku do 11 477 mln l w 2004 roku. W następnych latach produkcję mleka systematycznie zwiększano, do 11 744 mln l w 2007 roku. Również w ciągu pierwszych siedmiu miesięcy 2008 roku udój mleka wzrósł do 5025 mln l, wobec 4855 mln l w analogicznym okresie roku poprzedniego, tj. o 3,5%. Równocześnie systematycznie zwiększano dostawy mleka surowego do przemysłu mleczarskiego, z 7150 mln l w 2003 roku do 8222 mln l w 2007 roku i przewidywanych ok. 8500 mln l w 2008 roku. W okresie 4 lat (2004-2007), w ramach Wspólnoty Europejskiej, produkcja mleka w Polsce wzrosła o ok. 15% i prawdopodobnie będzie nadal zwiększana (tab. 6.5).

Stopniowo następowały zmiany struktury produkcji wyrobów mleczarskich. Zwiększano produkcję mleka płynnego przetworzonego, nie tylko do bezpośredniego spożycia, ale również jako półproduktu do dalszego przetwórstwa. Wzrastała produkcja mleka pełnego w proszku, zarówno na zaopatrzenie rynku krajowego, jak i na eksport. Wzrosła także produkcja serów dojrzewających na zaopatrzenie krajowe i na eksport o ponad 29% w latach 2003-2007 oraz serów twarogowych, zarówno na bezpośrednie spożycie, jak i do dalszego przerobu, o 15%. W rozpatrywanym okresie zwiększono również produkcję masła na potrzeby krajowe i na eksport, odpowiednio ze 167 do 181,9 tys. ton, a także napojów mlecznych z 440,5 do 588,5 mln litrów (tab. 6.5).

Po akcesji do UE, w 2004 roku otworzył się bezpośredni dostęp do 24 państw europejskich, w tym do krajów Zachodniej Europy, co ułatwiło eksport wyrobów mleczarskich na ten obszar.

Równocześnie następowało upowszechnianie standardu „ekstra” surowca mlecznego oraz przyspieszanie procesu dostosowywania jakości krajowych wyrobów mleczarskich do standardów zachodnioeuropejskich.

Po upływie minionych niespełna pięciu lat 99% mleka surowego, dostarczanego do przemysłu mleczarskiego spełnia wymogi jakościowe krajów wysoko rozwiniętych.

Tabela 6.5. Zmiany produkcji przemysłu mleczarskiego w latach 2003-2008, tj. przed i po akcesji do Unii Europejskiej

Wyszczególnienie	Produkcja										Wskaźniki dynamiki w procentach (rok poprzedni = 100)				
	2003	2004	2005	2006	2007	7 miesięcy		2008 progn.	2004	2005	2006	2007	2008 progn.		
						2007	2008								
Produkcja mleka surowego (w mln l)	11 546	11 477	11 566	11 633	11 744	.	.	12 000	99,4	100,8	100,6	101,0	102,2		
Dostawy mleka do przemysłu (w mln l)	7 150	7 600	8 361	8 275	8 222	4 855	5 025	8 470	106,3	110,0	99,0	99,4	103,0		
<b>Przetwórstwo</b>															
Mleko płynne przetworzone (w mln l)	1 992,3	2 080,1	2 294,0	2 293,5	2 400,0	1 333,1	1 279,6	2 200	104,4	110,3	100,0	104,6	91,7		
Pełne mleko w proszku (w tys. ton)	26,8	33,6	49,6	36,5	40,5	14,9	29,5	50	125,4	147,6	73,6	111,0	123,5		
Odtłuszczone mleko w proszku (w tys. ton)	148,7	138,6	142,3	127,2	129,9	76,0	75,2	130	93,2	102,7	89,4	102,1	100,1		
Sery dojrzewające (w tys. ton)	195,2	219,4	239,0	257,3	252,6	143,3	158,8	270	112,4	108,9	107,7	98,2	106,9		
Sery twarogowe (w tys. ton)	286,5	295,6	295,0	302,4	329,6	190,1	188,2	325	103,2	99,8	102,5	109,0	98,6		
Śmietana i śmietanka (w mln l)	214,8	225,3	313,3	342,6	350,6	206,8	204,8	351	104,9	139,1	109,4	102,3	100,1		
Masło (w tys. ton)	167,0	177,2	179,0	173,3	181,9	100,1	98,9	175	106,1	101,0	96,8	105,0	96,2		
Napoje mleczne (w mln l)	440,5	469,3	510,4	558,0	588,5	372,6	368,7	630	106,5	108,8	109,3	105,5	107,1		

Źródło: dane GUS; opracowanie IERiGŻ-PIB.

3. Odstąpienie od finansowego wspierania eksportu przez Wspólnotę Europejską przyczyniło się do znacznego zmniejszenia podaży eksportowej wyrobów mleczarskich z Unii Europejskiej.

Równocześnie niekorzystne warunki klimatyczne na półkuli południowej, w Australii, Nowej Zelandii, Argentynie spowodowały istotne ograniczenie nadwyżek eksportowych trwałych wyrobów mleczarskich.

W konsekwencji światowe ceny trwałych wyrobów mleczarskich wzrosły do poziomu na ogół zapewniającego opłacalny eksport mleka i jego przetworów z obszarów Wspólnoty Europejskiej (tab. 6.6).

Tabela 6.6. Ceny światowe podstawowych wyrobów mleczarskich

Lata	Masło		Ser Cheddar		Odtłuszczone mleko w proszku (OMP)		Pełne mleko w proszku (PMP)	
	USD/t	proc. <sup>a</sup>	USD/t	proc. <sup>a</sup>	USD/t	proc. <sup>a</sup>	USD/t	proc. <sup>a</sup>
2004	1 625-1 950	141-120	4 135-5 252	106-120	1 750-2 200	114-121	1 850-2 200	116-111
2005	1 925-2 050	118-105	4 438-4 588	107-87	2 170-2 250	124-102	2 170-2 250	117-102
2006	1 685-1 950	87-95	4 135-4 378	93-95	2 150-2 800	99-124	2 150-2 800	99-124
2007	2 000-4 100	119-210	4 343-5 437	105-125	3 050-5 200	142-185	3 000-5 025	139-179
2008 I-VIII	3 600-4 050	180-bd.	5 330-5 388	123-bd.	3 100-3 300	107-bd.	4 200-4 100	145-bd.

<sup>a</sup> analogiczny okres roku poprzedniego = 100

Źródło: *Agra Europe – Preserved Milk oraz Milk Products, odpowiednie roczniki.*

W tych warunkach na rynku światowym znacząco wzrosły ceny trwałych wyrobów:

- masła, z 1685-1950 USD/t w 2006 roku do 2000-4100 USD/t w 2007 roku i 3600-4050 USD/t w pierwszych ośmiu miesiącach 2008 roku;
- OMP, odpowiednio z 2150-2800 USD/t do 3050-5200 USD/t i 3100-3300 USD/t.

Natomiast ser Cheddar, na ogół importowany przez kraje rozwinięte gospodarczo, zdrożał nieznacznie, z 4135-4378 USD/t w 2006 r. do 4343-5437 USD/t w 2007 r. i 5330-5388 USD/t w pierwszych ośmiu miesiącach 2008 roku.

Powyższe zmiany na rynku międzynarodowym stworzyły korzystne warunki dla eksportu trwałych wyrobów mleczarskich, bez dopłat, z krajów europejskich.

W miarę rozwoju gospodarczego obszarów subtropikalnych i tropikalnych spożycie mleka i jego przetworów będzie się zwiększało i należy liczyć się z rosnącym wzrostem popytu importowego na przetwory mleczne również ze strony tych krajów.

4. Z roku na rok zwiększa się eksport z Polski wyrobów mleczarskich, przede wszystkim na obszar Wspólnego Rynku. W okresie 2003-2007 eksport, w przeliczeniu na surowiec mleczny, wzrósł z 1170 mln l w 2003 roku do 1850 mln l w 2007 roku, tj. o 58,1%, a uwzględniając przewidywany eksport w roku bieżącym, o 70%. Natomiast wartość eksportu wyrobów mleczarskich wzrosła odpowiednio z 368,5 mln euro do 1166,0 mln euro, czyli ponad trzykrotnie. Ponad trzykrotnie zwiększyła się również wartość importu artykułów mleczarskich – z 90,6 mln euro w 2003 roku do 299,8 mln euro w 2007 roku (tab. 6.7).

Tabela 6.7. Handel zagraniczny artykułami mleczarskimi

Lata	W ekwiwalencie mleka surowego				Wartościowo			
	eksport		import		eksport		import	
	w mln l	w proc. <sup>a</sup>	w mln l	w proc. <sup>a</sup>	w mln euro	w proc. <sup>a</sup>	w mln euro	w proc. <sup>a</sup>
2003	1 170	.	240	.	368,5	.	90,6	.
2004	1 700	145	205	85	617,9	168	111,9	123
2005	2 210	130	235	94	899,6	146	146,9	131
2006	1 910	86	280	119	923,0	103	175,0	119
2007	1 850	97	430	154	1 166,0	126	299,8	171
2008 <sup>b</sup>	2 000	108	450	105	1 200,0	103	280,0	93

<sup>a</sup> rok poprzedni = 100, <sup>b</sup> szacunek IERiGŻ-PIB.

Źródło: Rynek mleka. Stan i perspektywy, nr 35, „Analizy Rynkowe” 2008.

Reasumując, mimo niekorzystnego systemu kwotowania produkcji mleka, członkostwo Polski we Wspólnocie Europejskiej przyczynia się do przyspieszenia modernizacji i koncentracji chowu bydła mlecznego oraz modernizacji przemysłu mleczarskiego, a także standaryzacji jego wyrobów. W konsekwencji branża mleczarska wzmacnia swoją konkurencyjność na Wspólnym Rynku.

### 6.3. Analiza wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na ceny oraz dochody rolników – producentów mleka i przemysłu mleczarskiego

#### 1. Skutki kwotowania towarowej produkcji mleka.

W pierwszym sezonie mleczarskim po wejściu Polski do Unii Europejskiej, trwającym 11 miesięcy, od 1 maja 2004 r. do 31 marca 2005 r., ilość mleka dostarczonego przez producentów rolnych nie przekroczyła przyznanego Polsce limitu dostaw, zarówno surowca mlecznego dla przemysłu, jak i sprzedaży bezpośredniej konsumentom. Ale już w drugim, pełnym sezonie mleczarskim (od 1 kwietnia 2005 r. do 31 marca 2006 r.) oraz w następnych sezonach wielu przedsiębiorczych właścicieli obór mlecznych przekroczyło przyznane im limity, co spowodowało konieczność zapłacenia określonych kar pieniężnych z tego tytułu na rzecz Wspólnoty Europejskiej. W sezonie 2005/06 nastąpiło ograniczenie skupu mleka o 1%, a w 2006/07 o 0,6%.

W pierwszej połowie bieżącej dekady skup mleka na zaopatrzenie przemysłu mleczarskiego systematycznie wzrastał:

2000 r.	6486 mln l,
2001 r.	6832 mln l,
2002 r.	7007 mln l,
2003 r.	7150 mln l,
2004 r.	7600 mln l,
2005 r.	8361 mln l.

Po akcesji natomiast, wobec zagrożenia opłatami karnymi z tytułu przekroczenia kwoty sprzedaży surowca mlecznego, dostawy nieznacznie zmalały i utrzymywały się na zbliżonym poziomie:

206 r.	8275 mln l,
2007 r.	8222 mln l.

Dopiero w 2008 roku, po zmianie Wspólnej Polityki Rolnej, polegającej m.in. na wstrzymaniu pobierania opłat karnych, ponownie ujawniły się tendencje wzrostowe towarowej produkcji surowca mlecznego. O ile w ciągu pierwszych siedmiu miesięcy w 2007 roku dostawy mleka surowego wynosiły 4858 mln l, to w analogicznym okresie 2008 roku wzrosły do 5025 mln l, tj. o 3,4%.

#### 2. Reforma Wspólnego Rynku Mleka, wymuszona przez Światową Organizację Handlu, wobec radykalnych przemian w skali światowej, zbiegła się z dwoma zjawiskami na rynku międzynarodowym:

- niekorzystnymi warunkami pogodowymi, ograniczającymi podaż wyrobów mleczarskich w Nowej Zelandii i Australii, liczących się eksporterów trwałych wyrobów mleczarskich;
- przyspieszonym rozwojem krajów słabo rozwiniętych i rosnącym z tego tytułu popytem importowym na wyroby mleczarskie, szczególnie mleko odtłuszczone w proszku, a także mleko pełne w proszku i masło.

W konsekwencji nastąpiła radykalna zmiana na światowym rynku trwałych wyrobów mleczarskich (tab. 6.8).

Tabela 6.8. Światowe ceny mleka w proszku pełnego i odtłuszczonego, masła, sera Cheddar oraz kazeiny (w USD/t)

Produkty	2004	2005	2006	2007	2008 I-VII	Wskaźnik dynamiki w proc. $\frac{2007}{2004}$
Mleko pełne w proszku	2 063	2 205	2 259	4 335	4 382	210
Mleko odtłuszczone w proszku	2 006	2 178	2 249	4 294	3 379	214
Masło	1 820	1 971	1 799	3 058	3 832	168
Ser Cheddar	4 617	4 492	4 231	4 877	5 361	106
Kazeina	5 789	7 242	6 842	10 287	12 006	178

Źródło: *Preserved Milk i Milk Products – odpowiednie lata oraz Dairy Markets – styczeń-lipiec 2008 r.*

Najbardziej wzrosły światowe ceny mleka w proszku, pełnego i odtłuszczonego oraz kazeiny, jako półproduktów do wyrobu finalnych produktów przeznaczonych do bezpośredniego spożycia. Prawdopodobnie ceny tych półproduktów nadal będą utrzymywać się na relatywnie wysokim poziomie. Natomiast światowe ceny masła i serów dojrzewających będą podlegać znacznie większym wahaniom koniunkturalnym niż światowe ceny mleka w proszku.

3. Boom cenowy na światowym rynku obu rodzajów mleka w proszku spowodował negatywne skutki dla mleczarni przetwarzających surowiec mleczny. Wobec korzystnego wzrostu światowych cen mleka w proszku, ceny skupu mleka wzrosły do 132,15 zł/100 l w grudniu 2007 roku i były o 34,4% wyższe niż przed rokiem. Ceny skupu mleka w Polsce w 2007 roku wzrosły do poziomu przeciętnych cen płaconych producentom za mleko w rozszerzonej Wspólnocie Europejskiej, w grudniu osiągnęły poziom 36,70 euro/100 kg i były wyższe niż we Francji (36,27 euro/100 kg) i Wielkiej Brytanii (35,86 euro/100 kg).

Wobec rosnącej podaży eksportowej, już od początku 2008 roku ceny światowe wyrobów mleczarskich zaczęły się gwałtownie obniżać i, o ile

w pierwszej połowie 2007 roku przetwórstwo mleka osiągnęło rentowność netto 3,41%, to w analogicznym okresie 2008 roku wskaźnik ten wyniósł -0,06%.

Należy dodać, że od maja do listopada 2007 roku dostawy surowca mlecznego do przemysłu mleczarskiego były mniejsze niż w roku poprzednim, z obawy przed przekroczeniem przyznaných kwot mlecznych (tab. 6.9). Dopiero w 2008 roku, po ogłoszeniu zawieszenia sankcji dla rolników za przekroczenie dostaw surowca mlecznego powyżej przyznanego limitu, skup mleka zaczął wzrastać.

Tabela 6.9. Wskaźniki dynamiki skupu mleka surowego w Polsce w procentach (analogiczny miesiąc roku poprzedniego = 100)

Mie- siące	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
IV	94,3	112,1	107,2	100,2	104,8	113,2	96,9	103,1	100,4
V	99,8	107,4	103,3	98,3	104,8	106,2	102,0	99,5	122,3
VI	97,4	109,5	97,7	101,8	104,4	111,7	97,4	94,6	104,2
VII	102,7	104,0	102,1	100,7	105,3	110,1	97,2	96,6	104,8
VIII	103,5	100,5	102,5	98,5	107,5	113,1	96,1	97,3	.
IX	103,6	100,0	101,8	100,0	105,2	112,4	100,3	94,6	.
X	109,5	101,7	98,6	101,6	107,7	110,7	101,1	96,1	.
XI	113,4	101,7	102,2	103,4	110,0	109,6	99,4	97,7	.
XII	113,7	101,3	105,8	106,7	108,7	105,8	101,8	100,8	.
I	111,7	103,6	106,1	105,7	109,9	100,8	103,4	101,9	.
II	107,5	105,4	104,0	110,0	105,8	99,3	105,1	107,6	.
III	110,5	103,7	106,9	103,3	110,0	96,6	107,3	103,7	.
Sezon	105,6	104,2	103,2	102,5	107,0	107,5	100,7	99,5	.

Źródło: GUS.

W konsekwencji, w drugiej połowie 2007 roku producenci otrzymali wyższe ceny, ale za mniejsze ilości mleka, co można uznać za rekompensatę. Natomiast przemysł mleczarski poniósł straty z tytułu rosnących cen skupu mleka i eksportu jedynie ograniczonych ilości trwałych wyrobów mleczarskich po zwiększonych cenach.

Prawdopodobnie te niekorzystne skutki kwotowania skłoniły Komisję Europejską do odstąpienia w 2008 roku od egzekwowania opłat karnych za przekroczenie przyznaných kwot mlecznych.

Dane zawarte w tabeli 6.9 wskazują, że kwotowanie produkcji ogranicza przedsiębiorczość właścicieli obór. Stwarza system bezpieczeństwa dla producentów mleka, zapewniając, w warunkach limitowania podaży surowca mlecznego, stabilne ceny skupu. Równocześnie tańsi producenci – konkurenci



mogą zwiększać produkcję wykupując dodatkową kwotę od innych rolników, co nie grozi nadprodukcją.

Mimo to system kwotowania produkcji surowca mlecznego spowalnia proces tworzenia się w Polsce nowoczesnego mleczarstwa opartego na zdrowej konkurencji właścicieli obór, produkujących tanio i o standardowych parametrach jakościowych surowiec mleczny.

#### 4. Podsumowanie.

Cele Wspólnej Polityki Rolnej dotyczące branży mleczarskiej obejmowały:

- zapewnienie samozaopatrzenia w artykuły rolno-spożywcze,
- rozwój i modernizację produkcji rolnej,
- opłacalny eksport nadwyżek produktów rolno-spożywczych,
- zrównanie standardu życia rolników i mieszkańców miast.

W miarę upływu lat część powyższych założeń pozostawała aktualna, ponieważ:

- rosły nadwyżki produktów rolno-spożywczych, które trzeba było eksportować z dopłatami, bo rynek światowy stał się nadwyżkowy;
- koszty tej polityki pochłaniały rosnące sumy pieniędzy, podczas gdy dla dobra Wspólnoty można je było przeznaczać na przyspieszenie rozwoju gospodarczego, szczególnie po rozszerzeniu o kraje słabo rozwinięte, również dysponujące nadwyżkami produktów rolno-spożywczych.

W wyniku rokowań Unii Europejskiej ze Światową Organizacją Handlu (*World Trade Organisation* – WTO), Wspólnota Europejska zrezygnowała z dotowania produkcji rolnej za pomocą utrzymywania wysokich cen zbytu artykułów rolno-spożywczych i dotowania eksportu, wprowadzając bezpośrednie dopłaty do każdego hektara użytków rolnych – „System Dopłat Bezpośrednich”. W konsekwencji radykalnie zmalała produkcja i podaż nadwyżek eksportowych. Utrzymane zostało jedynie dożywianie dzieci i młodzieży szkolnej oraz ewentualnie ludności ubogiej przez organizacje charytatywne, wspomagane przez agendy Wspólnoty.

Odstąpienie od dotowania eksportu artykułów rolno-spożywczych przyczyniło się do radykalnego zmniejszenia podaży wyrobów mleczarskich na rynku międzynarodowym i wzrostu ich cen światowych, co umożliwiło opłacalny eksport z krajów – najtańszych producentów, w tym m.in. z Polski. Przyczyniło się także do przyspieszenia rozwoju krajów średnio rozwiniętych – tanich producentów mleka i jego przetworów.

Polskie mleczarstwo w pierwszych latach po akcesji do Wspólnoty Europejskiej korzystało z systemu dopłat eksportowych, a po omawianej reformie Wspólnego Rynku z bezpośrednich dopłat do każdego hektara użytkowanego rolniczo, pod warunkiem utrzymania gruntów ornych i użytków zielonych w stanie stałej gotowości do podjęcia na tych ziemiach produkcji rolniczej – uprawy ziemi i chowu zwierząt.

W ten sposób następuje powrót Wspólnej Polityki Rolnej do reguł rynkowych, tj. oparcia produkcji rolnej na zasadzie opłacalności.

W konsekwencji Wspólnota Europejska została zmuszona do wprowadzenia zasadniczych zmian Wspólnej Polityki Rolnej, polegających na zrezygnowaniu ze sztucznego podtrzymywania cen produktów rolnych w celu zapewnienia opłacalności produkcji rolniczej na rzecz płatności bezpośrednich.

## **7. Ocena wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na rynek owoców i warzyw**

*mgr Janusz Mierwiński, mgr inż. Tomasz Smoleński*

### **7.1. System regulacji rynku owoców i warzyw we Wspólnocie Europejskiej, przed i po wejściu Polski do UE**

Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej w obszarze rynku owoców i warzyw została ustanowiona w 1962 roku dla świeżych płodów, a w 1968 roku rozszerzono ją o rynek przetworzonych owoców i warzyw. W początkowym okresie polityka ta polegała głównie na wykorzystywaniu instrumentów interwencji w regulacji rynku, jak np.: ceny minimalne czy wycofywanie produktów z rynku. Pierwsze reformy WPR na rynku owoców i warzyw podjęto w 1996 roku. Polegały one generalnie na odchodzeniu od zasad stosowania czystego interwencji (np. w 2001 roku dokonano abolicji systemu cen minimalnych). Ponadto podejmowane reformy miały uprościć i zwiększyć przejrzystość stosowanych instrumentów.

#### **7.1.1. System instrumentów wspierania rynku ogrodniczego przed wejściem Polski do UE**

##### **Krajowe instrumenty wspierania produktów ogrodniczych przed wejściem Polski do UE**

Przed wejściem Polski do UE polityka naszego kraju zmierzała szczególnie w kierunku wyrównywania konkurencyjności między produktami krajowymi a analogicznymi produktami sprowadzonymi z zagranicy lub produktami będącymi ich substytutami. Stosowane elementy protekcjonizmu nakierowane były na zahamowanie dopływu towarów zagranicznych oraz na podniesieniu konkurencyjności towarów krajowych na rynkach zagranicznych (np. przez niższe koszty pracy, ziemi i środków produkcji).

Instrumenty wspierania polskiej produkcji ogrodniczej przed wejściem Polski do UE były ograniczone i sprowadzały się praktycznie do:

- korzystania przez eksporterów z kredytów preferencyjnych na skup, przetwórstwo i przechowywanie krajowych produktów rolnych,
- dopłat do oprocentowania kredytów bankowych, przeznaczonych na finansowanie kontraktów eksportowych,
- ubezpieczeń kontraktów eksportowych, w tym od ryzyka niehandlowego,
- udzielania gwarancji kredytowych w okresie poprzedzającym wysyłkę towarów,

- dofinansowania Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE) z budżetu państwa,
- możliwości korzystania z ulg w podatku dochodowym z tytułu inwestycji proeksportowych,
- polityki kursu walutowego.

Duży udział eksportu strategicznych polskich produktów ogrodnich, takich jak: cebula, mrożone i schładzane owoce miękkie, koncentrat jabłkowy, jabłka, świeże i przetworzone pieczarki, powodował, że najważniejszymi elementami proeksportowej polityki przed wejściem Polski do UE było:

- monitorowanie rynków zagranicznych i upowszechnianie informacji z tego zakresu wśród krajowych firm i eksporterów,
- promocja i informacja o polskich towarach i firmach na rynkach zagranicznych,
- zawieranie porozumień i umów handlowych.

### **Instrumenty ochrony celnej**

Przed wejściem Polski do UE rynek owoców, warzyw i kwiatów chroniony był w naszym kraju prawie wyłącznie za pomocą stawek celnych, naliczanych od wartości celnej towaru (*ad valorem*). Cła kwotowe natomiast obowiązujące do momentu wejścia Polski do UE skutecznie chroniły krajowy rynek pomidorów, ogórków, koncentratu jabłkowego oraz jabłek. Ochrona celna rynku pomidorów i ogórków pod osłonami była w Polsce szczególnie wysoka od 1997 roku, kiedy wprowadzono cła kwotowe, stabilizując import i przesuwając go na okres zimy od listopada do końca marca, kiedy praktycznie nie było podaży tych warzyw z produkcji krajowej. Cła kwotowe na importowane pomidory i ogórki wprowadzone tylko w niektórych miesiącach roku (od 1.04. do 31.10.) pozwoliły przesunąć import z okresów dużej krajowej podaży pomidorów na okresy od stycznia do marca, kiedy podaż pomidorów z krajowej produkcji jest bardzo mała. Cła kwotowe na jabłka w 1997 roku wprowadzono jednak nie tyle po to, aby podnieść poziom ochrony, ale aby ograniczyć zjawisko zaniżania cen w imporcie jabłek, co w praktyce podniosło jednak poziom ochrony. Wprowadzone cła kwotowe na rośliny ozdobne niestety nie spełniły swojej funkcji w wyniku zaniżania ich wartości celnej.

### **Unijne instrumenty WPR przed wejściem Polski do UE**

Organizacja rynku owoców i warzyw świeżych (RR/2200/1996) i rynku owoców i warzyw przetworzonych (RR/2201/1996) określała szczegółowo pomoc finansową dla producentów ogrodnich oraz dla przetwórstwa owoców i wa-

ryzyw w UE. Polityka krajów Unii Europejskiej w odniesieniu do ogrodnictwa podporządkowana była głównemu celowi Wspólnej Polityki Rolnej, tj. podtrzymywaniu i stabilizacji cen wewnętrznych na rynku Wspólnoty oraz ochronie dochodów producentów (rolników).

Na system unijnych instrumentów WPR w krajach UE składało się wiele działań, w tym takich jak:

- ustanowienie obligatoryjnych standardów jakościowych owoców i warzyw, które eliminują z rynku produkty niskiej jakości,
- ustalenie przepisów sanitarnych gwarantujących konsumentowi zakup zdrowych produktów ogrodnictwa,
- organizacja sprzedaży zbiorowej produktów poprzez giełdy i aukcje, co zapewnia większą sprawność dystrybucji i niższe jej koszty,
- stosowanie interwencyjnych cen skupu i wycofywanie produktów z rynku dla zapewnienia opłacalności produkcji ogrodnictwa oraz sędowanie przez państwo organizacjom producenckim funkcji regulacji podaży i cen owoców i warzyw na rynku krajowym z zagwarantowaniem środków państwowych na powyższe cele,
- stosowanie pozacenowych form pomocy dla producenta, jak subsydia do karczowania i renowacji sadów, pomoc kredytowa, ulgi podatkowe itp.,
- zapewnienie dla krajowej produkcji preferencji w eksporcie celem pokrycia różnic między cenami rynku wewnętrznego a cenami zewnętrznymi,
- stosowanie wielu instrumentów polityki protekcyjnej w imporcie produktów ogrodnictwa, takich jak kontyngentowanie importu, polityka celna, opłaty wyrównawcze, ceny minimalne, ceny wejścia,
- udzielanie dotacji do produkcji przetworów owocowo-warzywnych celem zapewnienia im większej konkurencyjności wobec przetworów importowanych.

Ponadto:

- podstawowym instrumentem WPR był system cen owoców i warzyw. Jego konstrukcja umożliwiała w sposób jednolity ustalanie gwarantowanych cen dla producentów, udzielanie subsydiów do przetwórstwa i eksportu oraz pobieranie opłat wyrównawczych przy imporcie owoców i warzyw;
- ochrona celna rynku w Unii Europejskiej, szczególnie gatunków podstawowych, cebuli, marchwi, kapusty, sałat, szparagów była – przed wejściem Polski do UE – relatywnie niska. Obowiązywały tylko cła procentowe od wartości na poziomie 10-14%. Ceny wejścia skutecznie blokujące import tanich owoców (na jabłka i gruszki obowiązywały ceny wejścia) i warzyw do Unii były stosowane w ochronie celnej rynku pomidorów, ogórków, cukinii i karczochów.

### **7.1.2. System instrumentów wspierania rynku ogrodniczego po wejściu Polski do UE**

W rezultacie przeprowadzanych kolejnych reform cele polityki rolnej Unii Europejskiej w odniesieniu do rynku owoców i warzyw w okresie 2004-2007(8) sprowadzały się do:

1. poprawy konkurencyjności i zwiększeniu orientacji rynkowej produkcji owoców i warzyw,
2. stabilizacji dochodów producentów płodów ogrodnich,
3. promocji mającej na celu zwiększenie spożycia owoców i warzyw,
4. zwiększenia dbałości o środowisko naturalne,
5. uproszczenia zasad organizacji rynku.

Do osiągnięcia tych celów zastosowano metody bardziej liberalne niż przed 2004 r., chociaż zachowano relatywnie dużo elementów o charakterze interwencyjnym. Zastosowane instrumenty WPR na rynkach płodów ogrodnich polegały głównie na:

1. dalszym podnoszeniu wymogów jakościowych stawianych producentom świeżych i przetworzonych owoców i warzyw,
2. włączeniu owoców i warzyw do systemu jednolitych płatności obszarowych,
3. umacnianiu pozycji negocjacyjnej producentów płodów ogrodnich,
4. dofinansowywaniu wycofywania z rynku owoców i warzyw,
5. stopniowym zmniejszaniu ochrony rynku Wspólnoty przed konkurencją zewnętrzną,
6. wspieraniu procesów modernizacyjnych w gospodarstwach ogrodnich,
7. dofinansowywaniu ekologicznej produkcji owoców i warzyw,
8. ograniczaniu wsparcia przetwórstwa owoców i warzyw.

Wspólne wymagania jakościowe (standardy marketingowe) w krajach Wspólnoty Europejskiej w 2007 roku dotyczyły 40 produktów z grupy świeżych owoców i warzyw, zawarte zostały w 33 wspólnotowych regulacjach prawnych. Polskie płody ogrodnicze znajdujące się w obrocie nie są jeszcze w pełni dostosowane do obowiązujących w UE standardów marketingowych, stąd ich niewielka obecność na rynkach UE-15, zwłaszcza w odniesieniu do poziomu produkcji owoców i warzyw w naszym kraju.

Dopłaty bezpośrednio nie wywarły praktycznie żadnego wpływu na rynek owoców i warzyw. I tak np. udział Jednolitych Płatności Obszarowych w tworzeniu dochodu rodzinnego w krajowych gospodarstwach indywidualnych z produkcją owoców i warzyw w latach 2005-2006 zawierał się od 1,1 do 6,6%,

a w wartości produkcji ogrodniczej tych gospodarstw siłą rzeczy był jeszcze niższy i wynosił 0,3-2,5%<sup>1</sup>.

Stopień organizacji pierwotnego rynku świeżych owoców i warzyw zwłaszcza w relacji do wolumenu produkcji i jego koncentracji jest w Polsce wyjątkowo niski. Poziom ten dla jadalnych płodów ogrodniczych wynosił poniżej 1%, co stawiało nas pod tym względem na jednym z ostatnich miejsc we Wspólnocie. Sytuacja ta wygląda szczególnie dramatycznie w zestawieniu z krajami starej Unii – takimi jak: Holandia, Belgia czy Francja, gdzie poprzez organizacje producentów w ostatnich latach sprzedawano od 45 do 75% produkowanych owoców i warzyw (według ich wartości). Utrudniało to możliwości wzmocnienia pozycji negocjacyjnej polskich producentów przy sprzedaży wyprodukowanych płodów oraz monitorowania i planowania produkcji, a także kreowania popytu. Sytuacja ta nie mogła zapewnić stabilizacji dochodów krajowych producentów płodów ogrodniczych. Systematyczne zwiększanie poziomu wsparcia dla Organizacji Producentów przez Wspólnotę Europejską, szczególnie w nowych krajach członkowskich UE-12, stwarza szansę na przyspieszenie organizacji pierwotnego rynku owoców i warzyw w Polsce i poprawę stabilności dochodów polskich ogrodników.

Instrument interwencji polegający na wycofywaniu z rynku owoców i warzyw poprzez organizacje producentów we Wspólnocie Europejskiej w okresie 2004-2007 był wykorzystywany w coraz mniejszym stopniu, a w Polsce od momentu akcesji do tej pory nigdy nie był zastosowany.

Regulacje w handlu zagranicznym produktami ogrodniczymi polegały na subsydiowaniu eksportu do krajów trzecich. W Polsce subsydia eksportowe wykorzystywane były głównie przez eksporterów jabłek, ale już w znacznie mniejszym stopniu przez eksporterów pomidorów. Wraz z nowymi zasadami organizacji rynku płodów ogrodniczych we Wspólnocie Europejskiej po 2008 roku stopniowo znoszone będą subsydia eksportowe do wywozu owoców, warzyw i ich przetworów do krajów trzecich. Istotnymi regulacjami w handlu zagranicznym, które nadal obowiązywały będą we Wspólnocie są ceny wejścia oraz specjalna klauzula ochronna (SSG). W imporcie do Unii takich produktów, jak czosnek, banany, mandarynki w puszkach i przetwory z pieczarek otwierane były kontyngenty celne. We Wspólnocie istniała możliwość stosowania mechanizmów ochronnych w postaci środków antydumpingowych. Mechanizm ten ostatnio zastosowano w przypadku przywozu do UE mrożonych truskawek z Chin.

---

<sup>1</sup> Na podstawie wyników standardowych FADN z próby indywidualnych gospodarstw rolnych prowadzących rachunkowość we współpracy z IERiGŻ-PIB w latach 2005-2006.

W przypadku dopłat do pomidorów przeznaczanych do przetwórstwa do 2011 roku kraje członkowskie będą mogły 50% dotychczasowej kwoty wsparcia przeznaczyć dla producentów (w przeliczeniu na ha upraw), którzy dostarczyli i dostarczać będą pomidory do zakładów przetwórczych na podstawie umów kontraktacyjnych. Pozostałe 50% przeznaczone będzie dla producentów pomidorów, którzy w okresie referencyjnym uprawiali pomidory na cele przetwórstwa.

Istotnym wsparciem procesów modernizacyjnych i restrukturyzacyjnych w gospodarstwach ogrodniczych były dwa programy: „Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich” oraz „Sektorowy Program Operacyjny”. Programy te finansowane były ze środków Unii Europejskiej oraz krajowych. W ramach tych programów wspierane były m.in. inwestycje w modernizację gospodarstw, przedsięwzięcia produkcyjne realizowane przez młodych rolników, czy też rozwój ekologicznej produkcji ogrodniczej.

## **7.2. Ocena wpływu instrumentów regulacji rynku na poziom, zmienność produkcji, podaży i popytu wybranych produktów ogrodniczych**

Analizę wpływu instrumentów regulacji rynku ogrodniczego przeprowadzono na przykładzie dwóch wybranych produktów: świeżych pomidorów oraz pomidorów produkowanych na cele przetwórcze. Zarówno rynek pomidorów świeżych, jak i przetworzonych nie były w analizowanym okresie obszarami gospodarczymi o strategicznym znaczeniu dla polskiej gospodarki ogrodniczej, takimi jak np. produkcja owoców miękkich i koncentratu jabłkowego.

Produkcja pomidorów bezpośrednio na rynek oraz do przemysłu nie była w okresie przedakcesyjnym konkurencyjna w stosunku do produkcji z krajów europejskich, szczególnie tych o wyższym stopniu rozwoju gospodarczego, bądź dysponujących korzystniejszymi warunkami przyrodniczymi. Ponadto rynki te były chronione m.in. systemem ceł kwotowych (niekiedy o charakterze zaporowym), co skutecznie ograniczało możliwość konkurowania ze strony polskich producentów. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej umiejętnie wykorzystano instrumenty regulacji rynku, które stworzyła Wspólna Polityka Rolna, aby zapewnić istnienie i rozwój krajowego rynku pomidorów świeżych i przetworzonych w warunkach otwartej konkurencji z pozostałymi krajami Wspólnoty.

Relatywnie wysoka konkurencyjność w okresie przed- i poakcesyjnym takich sektorów, jak np. produkcja jabłek, nie zainspirowała w wystarczającym stopniu producentów, działaczy gospodarczych do wykorzystania istniejących instrumentów regulacji rynku, czy starań na rzecz kreacji nowych rozwiązań w celu umocnienia naszej pozycji konkurencyjnej we Wspólnocie. W 2008 roku wprowadzono nowy, ważny instrument polityki rolnej UE w celu wspomagan



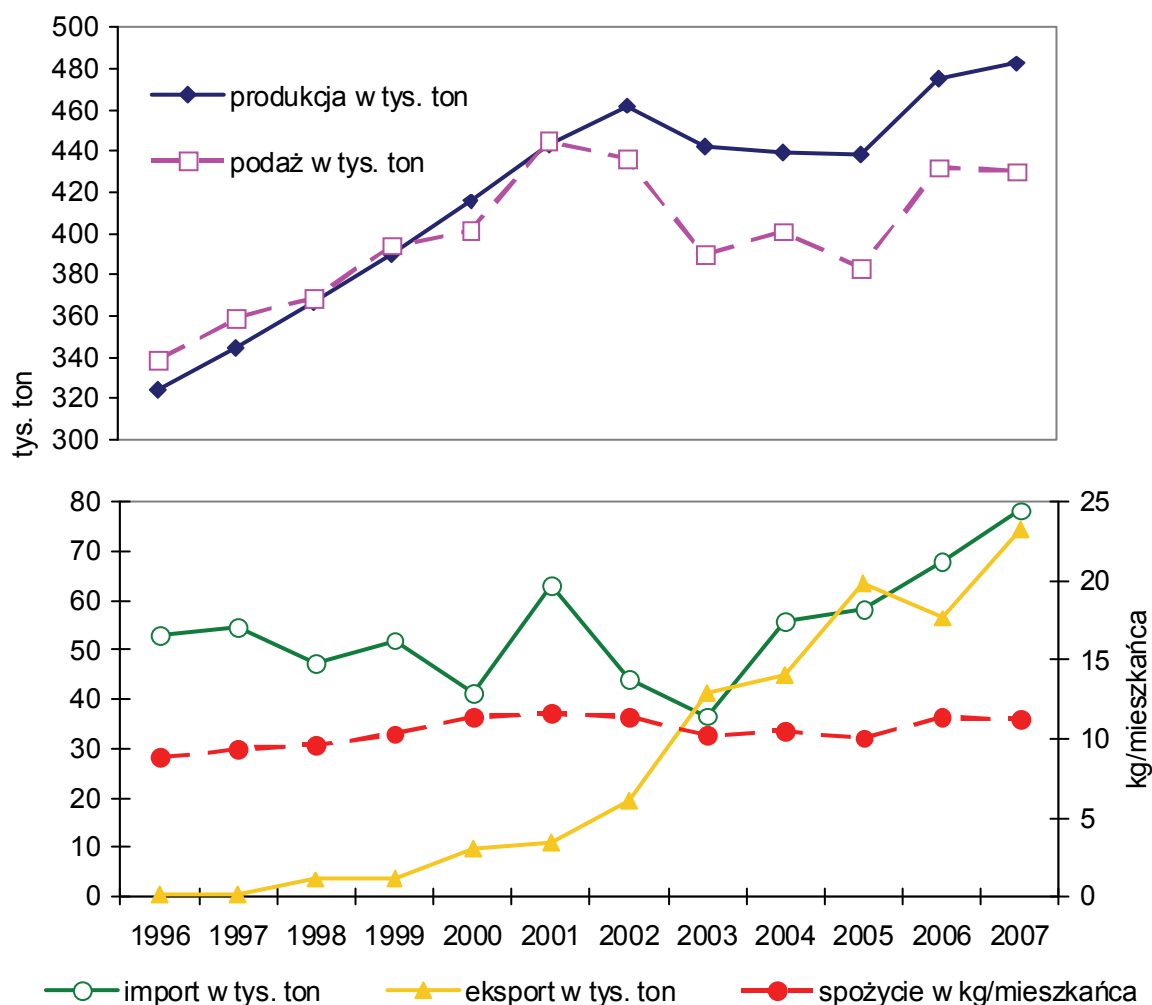
i stabilizacji produkcji truskawek i malin kierowanych do przetwórstwa. Od bieżącego roku płatności unijne do produkcji tych owoców wynoszą 230 euro/ha. W Polsce mają być realizowane pełne dopłaty w wysokości 400 euro/ha (zwiększone o płatność 170 euro/ha z budżetu krajowego). Dopłaty stosowane będą do końca 2012 roku do przyznanego Polsce areału 48 tys. ha. Przyznane dopłaty do produkcji malin i truskawek prawdopodobnie nie będą miały decydującego znaczenia na opłacalność ich produkcji, lecz raczej na decyzję co do zagospodarowania tych owoców (przetwórstwo lub rynek produktów świeżych).

### **7.2.1. Ocena wpływu instrumentów regulacji rynku (ceł importowych) na produkcję, popyt oraz podaż pomidorów przeznaczanych na rynek warzyw świeżych**

W latach 1991-1996 gwałtownie wzrósł import warzyw spod osłon z krajów Unii Europejskiej (Hiszpanii, Holandii i Belgii). Zmusiło to krajowych producentów do podjęcia ostrej walki o krajowy rynek płodów ogrodniczych. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych tę konkurencyjną walkę z europejskimi producentami nasi ogrodnicy przegrywali. Zostali oni zmuszeni do obniżenia cen swoich płodów, co przy wzroście cen środków produkcji (wycofanie państwowych dotacji) przyczyniło się do załamania koniunktury na rynku. Znaczna część gospodarstw podjęła decyzję o zaprzestaniu produkcji. Jednak pewna liczba gospodarstw rozpoczęła procesy modernizacyjne polegające na kompleksowym wprowadzaniu postępu biologiczno-technicznego, zwiększaniu powierzchni osłon w gospodarstwie, by odpowiednio wykorzystać ekonomię skali.

W 1997 roku wprowadzono na świeże pomidory cła kwotowe zapewniające znacznie wyższy poziom ochrony celnej od obowiązującej uprzednio. W efekcie tych zmian polscy producenci zaczęli uzyskiwać wyższe ceny niż ich konkurenci z krajów Wspólnoty. W rezultacie dzięki zastosowaniu od stycznia 1997 roku tego instrumentu regulacji rynku, procesy modernizacyjne rozpoczęte w okresie początków transformacji rynkowej uległy znacznemu przyspieszeniu, głównie dzięki poprawie ekonomicznych warunków produkcji, która umożliwiła generowanie przez gospodarstwa kapitału własnego przeznaczanego później na inwestycje. Już w 1997 roku zahamowany został spadkowy trend w produkcji pomidorów pod osłonami z I połowy lat 90. ubiegłego wieku. W okresie 1997-2003 bardzo wysoką dynamikę odnotowano po stronie eksportu. Było to możliwe dzięki silnemu wzrostowi produkcji. Odnotowano również dynamiczny wzrost podaży i spożycia świeżych pomidorów w tempie wahającym się od 4 do 11% rocznie (rys. 7.1).

Rysunek 7.1. Produkcja, podaż i spożycie świeżych pomidorów w Polsce



Źródło: szacunki własne w oparciu o dane GUS.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r. kwotowe cła importowe na świeże pomidory zostały zastąpione przez wspólnotowe cła importowe obowiązujące jedynie w obrocie z krajami trzecimi. Zdecydowana większość wolumenu importowanych pomidorów do Polski pochodziła z krajów Wspólnoty Europejskiej, dostawy te nie były więc obłożone żadnymi cłami.

Krajowe gospodarstwa wystawione na silną konkurencję ze strony producentów pomidorów z Hiszpanii, Holandii i Belgii utrzymały jednak wzrostowy trend produkcji. Co prawda roczne tempo zmian produkcji, podaży i spożycia pomidorów w okresie 2004-2007 charakteryzowała już większa zmienność niż w poprzednim analizowanym okresie. I tak w ciągu trzech lat po wejściu do Wspólnoty roczne tempo zmian produkcji i podaży wahało się od -4% do +13%. Utrzymanie tak wysokiego tempa wzrostu produkcji, podaży i spożycia świeżych pomidorów, jak w okresie 1997-2003, okazało się niemożliwe, nawet pomimo silnego wsparcia kapitałowego gospodarstw z produkcją ogrodniczą

pod osłonami w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego zarządzanego przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

W Polsce poziom spożycia świeżych pomidorów w momencie wstąpienia do Wspólnoty był już relatywnie wysoki, porównywalny z konsumpcją w znacznie zamożniejszych od nas krajach europejskich. Dlatego też pomimo szybko rosnących rozporządzalnych dochodów konsumentów w okresie 2004-2007, wzrost efektywnego popytu na pomidory był mniej dynamiczny niż można było tego oczekiwać po poprawiającej się ekonomicznej kondycji gospodarstw domowych. Krajowy popyt w zaistniałych relacjach cenowo-dochodowych powoli zaczął się bowiem zbliżać do punktu nasycenia. Zatem dalszy rozwój produkcji pomidorów pod osłonami w Polsce w najbliższych latach (podobnie jak w okresie po akcesji) w większym stopniu będzie zależał od popytu na polskie pomidory na rynkach importerów niż na krajowym rynku.

### **7.2.2. Analiza wpływu regulacji WPR na popyt i podaż pomidorów do przetwórstwa**

W analizie wpływów systemu regulacji WPR na popyt i podaż owoców i warzyw szczególną rolę odgrywają pomidory do przetwórstwa. Cło na koncentrat pomidorowy importowany do Polski było przed wejściem Polski do Unii Europejskiej szczególnie wysokie od 50% (minimum 0,60 euro/kg) do 60% (minimum 0,70 euro/kg). Tak wysokie opłaty celne miały chronić sektor przed importem taniego koncentratu pomidorowego, a jednocześnie przyczyniać się do wzrostu podaży pomidorów przemysłowych z krajowej produkcji. Pomimo wysokiej ochrony celnej, powierzchnia uprawy i zbiory pomidorów gruntowych w Polsce systematycznie spadały w wyniku obniżającej się opłacalności produkcji. W 1991 roku pomidory gruntowe w Polsce uprawiano na powierzchni 31,6 tys. ha, w 2001 roku powierzchnia ta zmniejszyła się do 19,4 tys. ha, tj. spadła o 38,6%. W 2002 roku powierzchnia uprawy pomidorów gruntowych obniżyła się o kolejne 17,5% do ok. 16,0 tys. ha, co stanowiło 50% ich powierzchni z 1991 roku.

Po wejściu Polski do UE pomoc finansowa dla przetwórstwa owocowo-warzywnego w UE polega głównie na dopłatach dla organizacji producenckich, które zakontraktują i dostarczą pomidory do zatwierdzonych zakładów przetwórczych. Po akcesji przypuszczano, że limit produkcji pomidorów do przetwórstwa objęty pomocą wykorzystany zostanie w bardzo niewielkim stopniu. W wyniku wysokiego stopnia wykorzystania funduszy wspomagających przetwórstwo pomidorów, ceny otrzymywane przez producentów za surowiec z uwzględnieniem dotacji wzrosły w 2004 roku o ok. 20%. Zahamowany został dalszy spadek powierzchni uprawy pomidorów gruntowych. W Traktacie Akcesyjnym określono limit produkcji pomidorów do przetwórstwa objętych pomocą

finansową dla całej Wspólnoty, jak i dla poszczególnych krajów członkowskich. Wynosił on dla UE-25 8653 tys. ton, z czego Włochom przyznano 4250 tys. ton, Hiszpanii – 1238 tys. ton, Grecji – 1211 tys. ton i Portugalii – 1050 tys. ton. Polska otrzymała limit w wysokości ok. 195 tys. ton. Wysokość dopłat w ramach tych ilości ustalono na poziomie 35,4 euro za tonę surowca. Pomoc finansowa udzielana jest producentom rolnym dostarczającym pomidory do przetwórstwa za pośrednictwem wstępnie uznanych grup producentów lub uznanych organizacji producentów owoców i warzyw.

Według szacunków GUS, powierzchnia uprawy pomidorów gruntowych w latach 2004-2006 wynosiła 12-13,4 tys. ha, a zbiory pomidorów od 212,7 do 246,7 tys. ton. System dopłat do pomidorów do przetwórstwa wykazał natomiast, że w sezonach 2004/05–2006/07 z zakontraktowanej powierzchni wynoszącej od 4385,5 do 5284,3 ha, dostawy pomidorów do przetwórstwa wynosiły od 146,1 do 213,8 tys. ton. Przemysł przetwórczy przerabia około 30% krajowej produkcji pomidorów polowych, a rynek pomidorów do przetwórstwa jest jednym z najlepiej zorganizowanych rynków owoców i warzyw w Polsce.

Dopłaty do przetwórstwa pomidorów były ściśle powiązane ze stanem zorganizowania producentów w grupy i organizacje. Jeszcze na początku 2004 roku nie było w Polsce zarejestrowanych grup producentów pomidorów, zorganizowanych zgodnie z prawem UE, a tylko takie grupy mogą kontraktować pomidory i otrzymywać dopłaty. Szacowany udział sprzedanej produkcji przez wszystkie zarejestrowane grupy i organizacje producentów pomidorów przemysłowych w Polsce sięgał w 2004 roku ok. 2,5%. W sezonie 2004/05 w systemie pomocy finansowej z tytułu dostaw pomidorów do przetwórstwa uczestniczyło 21 grup i organizacji producentów owoców i warzyw. W dalszych latach nie nastąpiła w tym zakresie zbyt wielka poprawa, gdyż w roku 2005/06 do systemu pomocy finansowej z tytułu dostarczania pomidorów do przetwórstwa akces zgłosiło 25 grup i organizacji producentów. Podmioty te zawarły 55 umów na dostarczenie 224 tys. ton pomidorów z 12 zatwierdzonymi przetwórcami. W Polsce stopień zorganizowania rynku ogrodniczego jest bardzo niski i pod tym względem nasz kraj zajmuje jedno z ostatnich miejsc wśród krajów Unii Europejskiej.

W sezonie 2004/05 w systemie pomocy finansowej z tytułu dostaw pomidorów do przetwórstwa ARiMR wypłaciła pomoc finansową w wysokości 16 685,5 tys. zł z tytułu dostaw 146,1 tys. ton pomidorów do przetwórstwa. Polska wykorzystała w 75% przyznany limit przerobu pomidorów objętych dopłatami. Przyczyną niepełnego wykorzystania pułapu były niższe w stosunku do lat poprzednich zbiory pomidorów w 2004 roku, spowodowane niekorzystnymi warunkami pogodowymi. Należne kwoty pomocy wpłynęły na rachunki ponad 2,3 tys. producentów rolnych. Komisja Europejska w dniu 31 stycznia 2005 r.

ustaliła kwotę pomocy w odniesieniu do pomidorów przeznaczonych do przetworzenia na rok 2005/06 w wysokości 34,5 euro/t.

Krajowa produkcja koncentratu pomidorowego w latach 2003-2004 spadła o 9%, natomiast keczupu wzrosła o 3%. Ceny zbytu w przypadku obydwu tych przetworów pomidorowych wzrosły o 11%. Wzrost cen zbytu w przemyśle nie znalazł odzwierciedlenia w równie dużym wzroście cen detalicznych podstawowych przetworów pomidorowych. Wynikało to z istniejącej bariery popytu – konsumenci zaakceptowali jedynie 4% wzrost cen koncentratu pomidorowego i 0,5% wzrost cen keczupu.

Wzrósł import koncentratu pomidorowego w 2004 roku o 44% w odniesieniu do roku poprzedniego na skutek niższej krajowej produkcji, zniesienia ceł z innych krajów członkowskich i zmniejszenia ceł w imporcie zewnętrznym. W rezultacie spożycie krajowe koncentratu pomidorowego zwiększyło się o 8% w okresie 2003-2004. Natomiast krajowe spożycie keczupu zmniejszyło się o 8% w wyniku silnego wzrostu (o 83%) eksportu, którego nie zrekompensował zbyt niski wzrost krajowej produkcji. W sezonie 2005/06 ilościowy próg wsparcia w przetwórstwie pomidorów wykorzystany został w 110%. Wartość pomocy finansowej dla członków grup i organizacji producentów pomidorów do przemysłu wyniosła 29,6 mln zł i była wyższa o 35% niż w poprzednim sezonie.

Reforma rynku ogrodnictwa w UE przewiduje stopniowe wycofywanie dopłat do produkcji pomidorów. W przypadku dopłat do pomidorów przeznaczanych do przetwórstwa do 2011 roku kraje członkowskie będą mogły 50% dotychczasowej kwoty wsparcia przeznaczyć dla producentów (w przeliczeniu na ha upraw), którzy dostarczyli i dostarczać będą pomidory do zakładów przetwórczych na podstawie umów kontraktacyjnych. Pozostałe 50% przeznaczone będzie dla producentów pomidorów, którzy w okresie referencyjnym uprawiali pomidory na cele przetwórstwa.

### **7.3. Ocena wpływu instrumentów WPR na ceny i dochody producentów owoców i warzyw i sytuację przemysłu owocowo-warzywnego**

1. Do oceny wpływu instrumentów WPR na ceny owoców i warzyw płaconych producentom oraz wysokość uzyskiwanej wartości produkcji z jednostki powierzchni wykorzystano notowania cen skupu prowadzone przez Zakład Ekonomiki Ogrodnictwa (ZEO) IERiGŻ-PIB, a do oceny zmian przeciętnej wartości produkcji użyto średnich krajowych plonów płodów ogrodnictwa szacowanych przez GUS. W celu wyeliminowania wpływu inflacji na zmiany cen oraz przeciętnej wartości produkcji posłużono się kategorią wartości realnych. Wykorzystano do tego celu roczną stopę inflacji (wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych) podawaną przez GUS (grudzień roku

poprzedniego = 100). Zmienność cen i dochodów uzyskiwanych w ostatniej dekadzie przez producentów owoców przedstawiono na przykładzie produkcji pomidorów polowych i spod osłon oraz owoców miękkich.

2. Z uwagi na brak w pełni porównywalnych danych dotyczących uzyskiwanej wartości produkcji oraz dochodów w gospodarstwach z produkcją owoców i warzyw w latach 1999-2008 do oceny wpływu najpowszechniej stosowanego instrumentu WPR, tj. Jednolitych Płatności Obszarowych (JPO) ograniczono się do lat 2004-2006, wykorzystując w tym celu wyniki badań prowadzonych przez Polski FADN.

### **Zmienność cen realnych skupu oraz realnej wartości produkcji pomidorów przeznaczanych do przetwórstwa w okresie przed i po integracji ze Wspólnotą Europejską**

Przed akcesją poważnym problemem dla producentów pomidorów spod osłon był relatywnie szybki spadek ich realnych cen, który został zażegnany po integracji ze Wspólnotą Europejską. Począwszy od 2004 roku na rynku pomidorów spod osłon nastąpiła wyraźna stabilizacja cen. Swobodny dostęp do poszerzonego unijnego rynku umożliwił utrzymanie silnych wzrostowych tendencji w eksporcie pomidorów do krajów członkowskich Unii Europejskiej. W całym okresie 1999-2008 zaobserwowano słabą tendencję wzrostową realnych cen pomidorów spod osłon. Wzrost ten wyniósł 0,4% rocznie (tab. 7.1).

Tabela 7.1. Zmiany wskaźników realnych cen płaconych producentom za pomidory oraz przeciętna wartość produkcji z 1 ha w latach 1999-2008 (w procentach, rok poprzedni = 100)

Lata	Pomidory spod osłon	Pomidory do przemysłu	
	realne ceny	realne ceny <sup>a</sup>	realna wartość produkcji z 1 ha <sup>a</sup>
1999	102	89	91
2000	93	90	86
2001	87	102	97
2002	98	86	155
2003	96	98	80
2004	102	116	0
2005	99	89	90
2006	99	99	103
2007	104	94	105
2008	92	134	128
Średnioroczne zmiany <sup>b</sup>	0,4	2,7	1,9

<sup>a</sup> z dopłatami w latach 2004-2008, <sup>b</sup> obliczone przy wykorzystaniu regresji prostoliniowej dla okresu 1999-2008

Źródło: obliczenia autorów w oparciu o dane GUS oraz ZEO IERiGŻ-PIB.

Na rynku pomidorów spod osłon także nastąpiła wyraźna stabilizacja cen po 2004 roku, w znacznej mierze dzięki systemowi dopłat. W minionym dziesięcioleciu przy istotnej tendencji wzrostowej realnych cen (średnio 2,7% rocznie), odnotowano nieznacznie słabszy trend wzrostowy (średnio 1,9% rocznie) realnej wartości produkcji z 1 ha (tab. 7.1).

Zastąpienie dotychczasowych form wsparcia dla producentów pomidorów kierowanych do przemysłu przez utrzymanie w okresie przejściowym, tj. do końca 2011 roku płatności dla grupy producentów, którzy dostarczali i dostarczają pomidory do przetwórstwa sprawił, że w bieżącym sezonie ceny skupu wraz z tymi dopłatami mogły wzrosnąć teoretycznie w ujęciu realnym nawet o 34% w stosunku do poprzedniego roku (tab. 7.1).

### **Poziom i kierunek zmian realnych cen skupu oraz realnej wartości produkcji owoców miękkich dostarczanych do przemysłu**

W minionym dziesięcioleciu zmiany realnych cen skupu owoców miękkich charakteryzowały się bardzo wysoką dynamiką. Co prawda zmienność realnej wartości produkcji owoców miękkich była relatywnie niższa niż realnych cen skupu, ale nie na tyle, by stwarzać warunki umożliwiające racjonalne planowanie produkcji.

Wobec braku w WPR instrumentów regulacji rynku owoców miękkich, integracja ze Wspólnotą Europejską nie mogła przyczynić się do stabilizacji realnych cen skupu i realnej wartości produkcji z jednostki powierzchni. Krajowy rynek owoców miękkich nadal podlegał dużym wahaniom cen skupu, a tym samym wartość produkcji z jednostki powierzchni wykazywała duże różnice pomiędzy kolejnymi latami. Pomimo tak dużej zmienności cen i przychodów producentów owoców miękkich, w latach 1999-2008 zaobserwowano rosnące tendencje w zmianach realnych cen skupu oraz przychodów z 1 ha uprawy w przypadku większości owoców miękkich dostarczanych do przemysłu, tj.: malin, truskawek, czarnych i czerwonych porzeczek (tab. 7.2). Niewątpliwym wpływem na duże wahania cen skupu owoców mają warunki agroklimatyczne. Ich korzystny przebieg powoduje tzw. wysyp owoców, co skutkuje obniżką cen skupu przez podmioty skupujące i przetwórców.

Poważny niepokój budzić może sytuacja cenowo-dochodowa producentów wiśni. Wysokiej zmienności realnych cen skupu i uzyskiwanej wartości produkcji towarzyszyła wyraźna tendencja spadkowa (tab. 7.2).

Tabela 7.2. Zmiany wskaźników realnych cen płaconych przez zakłady przetwórcze oraz przeciętna wartość produkcji z 1 ha w latach 1999-2008 (w procentach, rok poprzedni = 100)

Lata	Maliny		Truskawki		Czarne porzeczki		Czerwone porzeczki		Wiśnie	
	realne ceny	realna wartość produkcji z 1 ha	realne ceny	realna wartość produkcji z 1 ha	realne ceny	realna wartość produkcji z 1 ha	realne ceny	realna wartość produkcji z 1 ha	realne ceny	realna wartość produkcji z 1 ha
1999	67	74	53	57	122	137	111	102	112	101
2000	126	117	59	53	111	108	91	88	83	80
2001	81	89	70	93	49	60	95	101	44	45
2002	135	130	209	229	83	59	118	96	206	256
2003	103	99	201	149	72	99	173	212	99	114
2004	53	65	38	45	27	27	35	37	54	55
2005	134	123	67	64	185	148	73	57	225	178
2006	108	90	163	169	99	113	130	145	55	73
2007	169	149	172	165	555	356	173	133	128	68
2008	90	123	42	46	47	70	65	88	48	90
<b>Średnioroczne zmiany<sup>a</sup></b>	<b>3,4</b>	<b>4,1</b>	<b>3,2</b>	<b>2,6</b>	<b>17,8</b>	<b>9,7</b>	<b>0,3</b>	<b>0,7</b>	<b>-1,2</b>	<b>-2,0</b>

<sup>a</sup> obliczone przy wykorzystaniu regresji prostoliniowej dla okresu 1999-2008

Źródło: obliczenia autorów w oparciu o dane GUS oraz ZEO IERiGŻ-PIB.



## **Udział dopłat w produkcji owoców miękkich w 2008 roku**

Relatywnie wysoka konkurencyjność w okresie przed- i poakcesyjnym niektórych sektorów, jak np. produkcji jabłek, nie zainspirowała w wystarczającym stopniu producentów, działaczy gospodarczych do wykorzystania dostępnych instrumentów regulacji tego rynku czy starań na rzecz kreacji nowych w celu umocnienia naszej pozycji konkurencyjnej we Wspólnocie. Dopiero w 2008 roku wprowadzono u nas nowy, ważny instrument polityki rolnej UE w celu wspomaganie i stabilizacji produkcji truskawek i malin kierowanych do przetwórstwa. Od bieżącego roku płatności unijne z tytułu produkcji tych owoców wynoszą 230 euro/ha. W Polsce mają być realizowane pełne dopłaty w wysokości 400 euro/ha (zwiększone o płatność 170 euro/ha z budżetu krajowego). Dopłaty stosowane będą do końca 2012 roku i obejmą areał 48 tys. ha.

Przyznane dopłaty do produkcji malin i truskawek prawdopodobnie będą miały niewielki wpływ na poziom przychodów producentów, jak również na podejmowane przez nich decyzje o kierunku ich zagospodarowania (przetwórstwo lub rynek produktów świeżych). Wydaje się, że stosowanie tych dopłat wraz z powstającymi organizacjami producentów powinno umożliwić zdecydowane rozpoczęcie procesu stabilizacji rynku owoców miękkich produkowanych na potrzeby przemysłu.

## **Znaczenie Jednolitych Płatności Obszarowych w tworzeniu wartości produkcji oraz dochodów z rodzinnego gospodarstwa ogrodniczego**

Udział Jednolitych Płatności Obszarowych w tworzeniu wartości produkcji w indywidualnych gospodarstwach warzywniczo-kwiaciarskich był bardzo niski (0,2-0,3%), natomiast w indywidualnych gospodarstwach sadowniczych okazał się on wyższy, ale nie przekraczał 2,2% rocznej wartości produkcji (tab. 7.3).

W latach 2004-2006 Jednolite Płatności Obszarowe posiadały istotne znaczenie w tworzeniu dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego w przypadku gospodarstw sadowniczych, gdyż stanowiły one od 5 do 7% dochodu. W gospodarstwach warzywniczo-kwiaciarskich udział ten stanowił ok. 1% (tab. 7.3).

Dodatkowe dopłaty do truskawek i malin do mrożenia (przetwórstwa) o kilkanaście procent podniosły wartość produkcji, tj. odpowiednio o 16,5 i 12,3%. Bez tych dopłat, same JPO zwiększyłyby wartość produkcji tylko o 3,4 i 2,4%, a więc ich znaczenie byłoby duże mniejsze niż w przypadku produkcji czarnych i czerwonych porzeczek oraz wiśni do mrożenia, gdzie uzyskane dopłaty zwiększyły od 4,5 do 7,4% wartość produkcji tych owoców (tab. 7.4).

Tabela 7.3. Wartość produkcji, dochód z rodzinnego gospodarstwa oraz płatności obszarowe w gospodarstwach ogrodniczych

Lata	Gospodarstwa warzywnicze	Gospodarstwa sadownicze
<b>wartość produkcji ogółem na gospodarstwo (w zł)</b>		
2004	231 495	91 174
2005	178 068	90 984
2006	404 027	152 801
<b>dochód z rodzinnego gospodarstwa (w zł)</b>		
2004	47 877	28 320
2005	41 207	25 788
2006	110 306	60 104
<b>Jednolita Płatność Obszarowa (SE632) na gospodarstwo (w zł)</b>		
2004 <sup>a</sup>	427	1 971
2005	533	1 706
2006	1 168	3 163
<b>udział JPO w wartości produkcji (w procentach)</b>		
2004	0,2	2,2
2005	0,3	1,9
2006	0,3	2,1
<b>udział JPO w dochodzie z rodzinnego gospodarstwa (w procentach)</b>		
2004	0,9	7,0
2005	1,3	6,6
2006	1,1	5,3

<sup>a</sup> w 2004 roku dopłaty do działalności operacyjnej SE605

Źródło: Wyniki standardowe w gospodarstwach indywidualnych – Polski FADN.

Tabela 7.4. Produkcja owoców miękkich z 1 ha w 2008 roku

Wyszczególnienie	Plon w dt/ha	Cena w zł/kg	Wartość produkcji w zł/ha	Dopłaty w odniesieniu do wartości produkcji w proc.
Truskawki do mrożenia <sup>a</sup>	37,0	2,80	10 360	16,5
Maliny do mrożenia <sup>a</sup>	37,5	3,70	13 875	12,3
Czarne porzeczki do mrożenia <sup>b</sup>	42,0	1,80	7 560	4,5
Czerwone porzeczki do mrożenia <sup>b</sup>	52,0	1,20	6 240	5,4
Wiśnie do mrożenia <sup>b</sup>	54,0	0,85	4 590	7,4

<sup>a</sup> producenci truskawek oraz malin do mrożenia (przetwórstwa) poza Jednolitymi Płatnościami Obszarowymi (w wysokości 33 931 zł/ha) otrzymali także dodatkowe wsparcie w wysokości 400 euro/ha, tj. ok. 1360 zł/ha; <sup>b</sup> tylko dopłaty obszarowe (JPO)

Źródło: obliczenia autorów w oparciu o dane ARiMR, GUS oraz ZEO IERiGŻ-PIB.

## Sytuacja finansowa przemysłu owocowo-warzywnego

Wskaźniki finansowe wskazują na dobrą sytuację ekonomiczno-finansową przemysłu owocowo-warzywnego w bieżącej dekadzie. Branża osiągała zyski, miała zadowalającą płynność finansową i wysoką stopę inwestowania (tab. 7.5). Szczególnie wysoka dynamika wzrostu wyników finansowych miała miejsce w latach 2001-2006. Wyniki finansowe branży owocowo-warzywnej w 2007 roku były co prawda trochę gorsze niż w latach 2005-2006, ale nadal były wysokie i bezpieczne. W 2007 roku ponad 84% firm odnotowało zyski netto, a ich udział w przychodach ze sprzedaży wynosił blisko 89%. Długi cykl produkcyjno-handlowy i duży udział kredytów w finansowaniu kapitału obrotowego, typowe dla tego działu przetwórstwa, powodowały dość niską płynność finansową przemysłu owocowo-warzywnego. Na koniec 2007 roku współczynnik płynności finansowej wynosił 1,32, a na koniec czerwca 2008 roku wzrósł do 1,42. Poziom tego wskaźnika był najwyższy w obecnej dekadzie (podobny notowano tylko w 2006 roku).

Tabela 7.5. Wyniki finansowe przemysłu owocowo-warzywnego (jednostki zatrudniające ponad 9 osób)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	I-VI 2008
Rentowność brutto w proc.	0,51	2,47	2,09	3,48	4,68	4,52	3,85	4,53
Rentowność netto w proc.	-0,58	1,51	1,17	2,77	3,81	3,66	3,10	3,51
Nadwyżka operacyjna <sup>a</sup> w proc. przychodów netto	9,77	9,10	8,62	9,42	10,63	9,85	8,99	11,32
Akumulacja kapitału <sup>b</sup> w proc. przychodów netto	3,39	4,70	4,28	6,28	7,50	7,13	6,32	7,22
Współczynnik płynności <sup>c</sup>	1,11	1,17	1,23	1,23	1,25	1,42	1,32	1,42
Stopa inwestowania <sup>d</sup>	0,97	1,08	1,52	2,09	1,62	1,59	1,59	1,34

<sup>a</sup> zysk (strata) brutto + koszty finansowe + amortyzacja, <sup>b</sup> zysk (strata) netto + amortyzacja, <sup>c</sup> relacja aktywów obrotowych do pasywów bieżących, <sup>d</sup> relacja nakładów inwestycyjnych do amortyzacji

Źródło: Rynek owoców i warzyw. Stan i perspektywy, nr 30 i 33, „Analizy Rynkowe” 2007-2008.

W 2007 roku wartość nakładów inwestycyjnych przekroczyła 673 mln zł, a stopa inwestowania utrzymała się na poziomie z roku poprzedniego i wyniosła 1,59. W I półroczu 2008 roku przedsiębiorstwa przemysłu owocowo-warzywnego zainwestowały 286 mln zł, co spowodowało spadek stopy inwestowania do poziomu 1,34. W I półroczu 2008 roku wyniki i kondycja finansowa producentów tradycyjnych przetworów owocowych i warzywnych, odwrotnie niż w poprzednim roku, były lepsze niż producentów soków i napojów owocowych i warzywnych.

Osiągali oni wyższe wskaźniki rentowności i bezpieczna była ich płynność finansowa (tab. 7.6). W tradycyjnym przetwórstwie owocowo-warzywnym niższa była natomiast stopa inwestowania.

Tabela 7.6. Wyniki finansowe branży soków i napojów oraz pozostałego przetwórstwa owoców i warzyw (jednostki zatrudniające ponad 9 osób)

Wyszczególnienie	Produkcja soków i napojów owocowych i warzywnych		Pozostałe przetwórstwo owocowo-warzywne	
	2006	2007	2006	2007
Rentowność brutto w proc.	3,56	3,92	4,97	3,82
Rentowność netto w proc.	2,96	3,27	3,99	3,00
Nadwyżka operacyjna <sup>a</sup> w proc. przychodów netto	9,53	9,21	9,99	8,86
Akumulacja kapitału <sup>b</sup> w proc. przychodów netto	7,28	6,94	7,06	5,97
Współczynnik płynności <sup>c</sup>	1,35	1,16	1,45	1,42
Stopa inwestowania <sup>d</sup>	1,78	1,47	1,46	1,67

<sup>a</sup> zysk (strata) brutto + koszty finansowe + amortyzacja, <sup>b</sup> zysk (strata) netto + amortyzacja, <sup>c</sup> relacja aktywów obrotowych do pasywów bieżących, <sup>d</sup> relacja nakładów inwestycyjnych do amortyzacji

Źródło: Rynek owoców i warzyw. Stan i perspektywy, nr 32 i 33, „Analizy Rynkowe” 2008.

Stopa inwestowania w I półroczu 2008 r., zarówno w sektorze soków i napojów (1,58), jak i w tradycyjnym przetwórstwie (1,19) była jednak niższa niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Zadłużenie z tytułu kredytów krótkoterminowych na koniec czerwca 2008 r. przekraczało 1,7 mld zł i było o ponad 20% wyższe niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Wskaźniki rotacji, zarówno aktywów obrotowych, jak i zobowiązań krótkoterminowych, w porównaniu z rokiem poprzednim, uległy tylko niewielkim zmianom.

#### 7.4. Konkluzje

1. Zbliża się pięćdziesiąta rocznica istnienia WPR w obszarze rynku jadalnych produktów ogrodniczych ustanowionej w 1962 roku. Do roku 1995 polityka rolna dotycząca rynku świeżych i przetworzonych ogrodniczych produktów jadalnych wzbogacana była o kolejne instrumenty o charakterze interwencyjnym. Pierwsze reformy Wspólnej Organizacji Rynku Owoców i Warzyw (CMO for f&v) podjęto w 1996 roku. Reformy te miały charakter liberalny. Generalnie odchodzono od stosowania instrumentów o charakterze czysto interwencyjnym (np. dokonano abolicji systemu cen minimalnych w 2001 roku).

Wprowadzano natomiast regulacje prawne w obszarze polityki rolnej wykorzystujące metody liberalne, które miały sprzyjać poprawie konkurencyjności i zwiększaniu orientacji rynkowej produkcji owoców i warzyw we Wspólnocie.

2. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej umiejętnie wykorzystano instrumenty regulacji rynku, które umożliwiała Wspólna Polityka Rolna, by zapewnić istnienie i rozwój krajowego rynku owoców i warzyw zarówno świeżych, jak i przetworzonych w warunkach otwartej konkurencji z pozostałymi krajami Wspólnoty.
3. Relatywnie wysoka konkurencyjność w okresie przed- i poakcesyjnym takich sektorów, jak np. produkcja jabłek nie zainspirowała w wystarczającym stopniu producentów, działaczy gospodarczych do wykorzystania istniejących instrumentów regulacji rynku polityki rolnej czy starań na rzecz kreacji nowych w celu umocnienia naszej pozycji konkurencyjnej we Wspólnocie. Zabiegi te podjęto po akcesji. Postulat, aby organizacja rynku owoców jagodowych, wiśni i jabłek dla przetwórstwa w Polsce i całej Wspólnocie, otrzymała środki finansowe oraz podobne zasady kontraktacji, jakie w UE-15 są stosowane na rynku pomidorów, gruszek i brzoskwiń do przetwórstwa zostały uwieńczone częściowym sukcesem w odniesieniu do rynku malin i truskawek dopiero w 2008 roku. Od 1 stycznia br. wprowadzono nowy ważny instrument polityki rolnej UE w celu wspomaganie i stabilizacji produkcji truskawek i malin kierowanych do przetwórstwa. Płatności unijne do produkcji tych owoców wynoszą 230 euro/ha (zwiększone o płatność 170 euro/ha z budżetu krajowego). Dopłaty stosowane będą do końca 2012 roku do przyznanego Polsce areалу 48 tys. ha.
4. W latach 1999-2008 zaobserwowano rosnące tendencje cen skupu i wartości produkcji z jednostki powierzchni uprawy malin, truskawek, czarnych i czerwonych porzeczek dostarczanych do przemysłu. W odmiennej sytuacji znaleźli się producenci wiśni. Rynek owoców miękkich podlega znacznym wahaniom cen, na co istotny wpływ mają warunki pogodowe.
5. W okresie przed akcesją poważnym problemem dla producentów pomidorów spod osłon był relatywnie szybki spadek ich realnych cen, który został zażegnany po integracji ze Wspólnotą Europejską. Począwszy od 2004 roku na rynku pomidorów spod osłon nastąpiła wyraźna stabilizacja cen. Swobodny dostęp do rynku Wspólnoty Europejskiej umożliwił utrzymanie silnych wzrostowych tendencji w eksporcie pomidorów do krajów członkowskich Unii Europejskiej. W całym okresie 1999-2008 zaobserwowano słabą tendencję wzrostową (0,4%) realnych cen pomidorów spod osłon.

6. Na rynku pomidorów do przetwórstwa nastąpiła wyraźna stabilizacja cen po 2004 roku zapewniona przez system wsparcia (dopłat). W minionym dziesięcioleciu przy istotnej tendencji wzrostowej realnych cen (średnio 2,7% rocznie), odnotowano nieznacznie słabszy trend wzrostowy (średnio 1,9% rocznie) realnej wartości produkcji z 1 ha.
7. W latach 2004-2007 stosowano subsydia do eksportu jabłek do krajów trzecich. W latach 2005-2007 owoce te stanowiły 99% globalnego wolumenu owoców i warzyw objętych tymi dopłatami. W 2007 roku subsydia eksportowe stanowiły około 10% średnich cen uzyskiwanych w sprzedaży jabłek na rynkach zewnętrznych.
8. W celu ochrony wewnętrznego rynku owoców i warzyw na wniosek polskiej strony, UE w kwietniu 2007 roku nałożyła cła ochronne na importowane truskawki mrożone przede wszystkim z Chin. Stawka celna została określona w wysokości 32,4 euro/t mrożonych truskawek. Wysokość minimalnej ceny importowej została określona na różnym poziomie w zależności od przewidzianej klasyfikacji taryfowej.
9. Przeprowadzona wstępna ocena poziomu (i jego relacji do średniej w UE), struktury i dynamiki subsydiów otrzymywanych przez krajowe gospodarstwa ogrodnicze na podstawie danych EU-FADN wskazuje, że w latach 2004-2006:
  - ogólna suma subsydiów (z wyłączeniem inwestycyjnych) (SE605) na 1 gospodarstwo sadownicze wzrosła z 670 do 2560 euro, podczas gdy poziom ten w gospodarstwach kwaciarsko-warzywniczych podniósł się z 230 euro do 1184 euro,
  - w trzyleciu 2004-2006 w istotny sposób poprawiły się relacje ogólnej sumy dopłat i płatności przypadającej na jedno gospodarstwo w Polsce do średniej we Wspólnocie. I tak relacje w gospodarstwach sadowniczych wzrosły z 49% do 106%, a w warzywniczo-kwaciarskich z 17% do 47%.
10. W strukturze subsydiów Jednolite Płatności Obszarowe (SE630) w 2006 roku stanowiły w gospodarstwach sadowniczych 25%, a kwaciarsko-warzywniczych 18%. Największy udział w ogólnej sumie subsydiów stanowiły dopłaty do działalności operacyjnej (SE620) (m.in. na programy rolnośrodowiskowe, do obszarów o niekorzystnych warunkach produkcji, na działalność agroturystyczną) w gospodarstwach sadowniczych – 66%, kwaciarsko-warzywniczych – 58%. W strukturze subsydiów dopłaty ogółem do produkcji roślinnej (SE610) posiadały istotny udział w gospodarstwach produkujących kwiaty i warzywa – 24%, podczas gdy w gospodarstwach wytwarzających owoce ich udział wynosił zaledwie 8%.

11. Subsydia inwestycyjne (SE406) w grupie krajowych gospodarstw ogrodniczych badanych przez Polski FADN praktycznie odgrywały znaczenie jedynie w produkcji sadowniczej. W 2006 roku poziom tych dopłat w przeliczeniu na 1 gospodarstwo sadownicze zbliżał się do 250 euro, podczas gdy w kwiaciarsko-warzywniczych zaledwie przekraczał 30 euro. Poziom dopłat do inwestycji w polskich gospodarstwach sadowniczych w 2006 roku był prawie dwukrotnie niższy niż średnio we Wspólnocie. Sytuacja w grupie krajowych gospodarstw kwiaciarsko-warzywniczych była pod tym względem jeszcze bardziej niekorzystna, poziom inwestycyjnych subsydiów był aż 12-krotnie niższy niż średnio w Unii Europejskiej.
12. Sytuacja finansowa przemysłu owocowo-warzywnego poprawiła się po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Branża owocowo-warzywna osiągała zyski, miała zadowalającą płynność finansową i wysoką stopę inwestowania.

## 8. Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynek skrobi ziemniaczanej

*mgr Wiesław Dzwonkowski*

### 8.1. System regulacji rynku skrobi ziemniaczanej

Rynek skrobi ziemniaczanej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej jest objęty szerokim zakresem regulacji i wsparcia. Obowiązuje cena minimalna na ziemniaki skrobiowe i dopłaty do ich produkcji. Wspierana jest również produkcja samej skrobi, jak również jej przetwórstwo na cele niespożywcze. Jej sprzedaż na rynki krajów trzecich podlega refundacjom wywozowym dla produktów skrobiowych. Wszystkie te instrumenty mają na celu utrzymanie opłacalności produkcji i konkurencyjności skrobi ziemniaczanej w stosunku do skrobi wytwarzanej ze zbóż, jak również pochodzącej spoza obszaru Wspólnoty.

W Polsce, w porównaniu z okresem sprzed akcesji nie nastąpiły istotne zmiany w funkcjonowaniu tego rynku. W ramach dostosowań do wymogów UE już w 2001 roku uchwalono Ustawę Skrobiową (obowiązywała od sezonu 2002/03), która była odwzorowaniem wówczas istniejącego systemu regulacji i organizacji rynku skrobi ziemniaczanej w Unii Europejskiej. Zawierała praktycznie wszystkie instrumenty funkcjonujące na tym rynku w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, przy czym niższy był poziom wsparcia w ramach ich stosowania. Przed wejściem w życie tej Ustawy jedynym elementem wsparcia były dopłaty do eksportu skrobi ziemniaczanej.

W ramach regulacji rynku skrobi ziemniaczanej, zarówno przed, jak i po akcesji stosuje się następujące instrumenty:

- kwoty (kontyngenty) produkcyjne skrobi ziemniaczanej,
- cena minimalna na ziemniaki skrobiowe,
- płatności dla plantatorów ziemniaków skrobiowych,
- dopłaty dla producentów skrobi ziemniaczanej – tzw. premie produkcyjne,
- dopłaty do skrobi wykorzystywanej na cele niespożywcze,
- dopłaty do eksportu skrobi ziemniaczanej.

Przed akcesją	Po akcesji
<b>Kwoty (kontyngenty) produkcyjne skrobi ziemniaczanej</b>	
– w sezonie 2002/03 – kwota w wysokości 200 tys. ton,	– od sezonu 2004/05 – kwota w wysokości 145 tys. ton,
– w sezonie 2003/04 – kwota w wysokości 220 tys. ton.	– w tej wysokości zostanie prawdopodobnie utrzymana do 2013 r.



<b>Cena minimalna na ziemniaki skrobiowe</b>	
Obowiązywała w sezonach 2002/03-2003/04. Jej wysokość za ziemniaki o zawartości skrobi 18% wynosiła <sup>1</sup> : – 144,00 zł/t w 2002/03; – 145,44 zł/t w 2003/04.	Od sezonu 2004/05 cena minimalna wynosi 178,31 euro/t skrobi, co w przeliczeniu na ziemniaki skrobiowe o 18% zawartości skrobi w poszczególnych sezonach stanowiło <sup>2</sup> : – 164,3 zł/t w 2004/05; – 148,3 zł/t w 2005/06; – 148,7 zł/t w 2006/07; – 141,6 zł/t w 2007/08.
<b>Płatności dla plantatorów ziemniaków skrobiowych<sup>3</sup></b>	
– 96 zł/t skrobi (20,34 zł/t ziemniaków) w 2002/03; – 104 zł/t skrobi (22,34 zł/t) w 2003/04.	– 250,82 zł/t skrobi (53,14 zł/t ziemniaków) w 2004/05; – 220,28 zł/t skrobi (46,67 zł/t) w 2005/06; – 236,70 zł/t skrobi (50,15 zł/t) w 2006/07; – 238,88 zł/t skrobi (50,61 zł/t) w 2007/08.
<b>Dopłaty dla producentów skrobi ziemniaczanej – tzw. premie produkcyjne</b>	
– 66 zł/t skrobi w 2002/03; – 74 zł/t skrobi w 2003/04.	Od sezonu 2004/05 premia produkcyjna wynosi 22,25 euro/t skrobi, co w przeliczeniu na PLN <sup>4</sup> w poszczególnych sezonach stanowiło: – 96,8 zł/t w 2004/05; – 87,3 zł/t w 2005/06; – 87,6 zł/t w 2006/07; – 83,4 zł/t w 2007/08.
<b>Dopłaty do przetwórstwa skrobi wykorzystywanej na cele niespożywcze</b>	
Przed akcesją, ze względu na brak zainteresowania podmiotów, tego instrumentu nie uruchomiono (choć rozwiązanie ustawowe przewidywało taką możliwość).	Ich wysokość (powiązana z różnicą ceny rynkowej kukurydzy w UE a jej cenami w imporcie) jest ustalana przynajmniej raz w miesiącu przez Komisję Europejską. W 2005 roku i do sierpnia 2006 roku wahały się one w przedziale 8-40 euro/t przetworzonej skrobi. Od września 2006 r., ze względu na wzrost cen zbóż na rynku wewnętrznym UE, wysokość dopłat jest zerowa. Zainteresowanie w Polsce tym instrumentem wsparcia było minimalne. Od akcesji wypłacono dopłaty do ok. 500 ton skrobi ziemniaczanej przetworzonej na cele niespożywcze, na łączną kwotę ok. 50 tys. zł.

<sup>1</sup> Ceny minimalne za ziemniaki skrobiowe były ustalane na podstawie stosownego Rozporządzenia Rady Ministrów, w którym podawano ich wysokość w zależności od zawartości skrobi od 13 do 23%. Zapłacenie ceny minimalnej za ziemniaki skupione w ramach zawartych uprzednio umów kontraktacyjnych stanowiło warunek konieczny, by zakład produkujący skrobię ziemniaczaną mógł ubiegać się o dopłaty produkcyjne.

<sup>2</sup> Przeliczono średnim kursem NBP z września i października każdego sezonu, gdyż w tych miesiącach jest realizowana zdecydowana większość skupu ziemniaków skrobiowych.

<sup>3</sup> Wysokość dopłat w nawiasach podano dla ziemniaków o zawartości skrobi 18%.

<sup>4</sup> Stawki płatności każdorazowo ustalane są po kursie wymiany obowiązującym w dniu przyjęcia ziemniaków przez producenta skrobi, stąd też do przeliczenia wysokości premii na PLN wzięto średni kurs z okresu wrzesień-październik każdego sezonu.

<b>Dopłaty do eksportu skrobi ziemniaczanej</b>	
<p>Stosowano dopłaty do eksportu skrobi ziemniaczanej, których wysokość była ustalana w formie przetargów. Rocznie tą formą pomocy mogło być objęte 34,1 tys. ton skrobi (kwota WTO).</p> <p>Przeciętna wysokość dopłaty wahała się w przedziale 350-400 zł/t.</p>	<p>Funkcjonują w formie refundacji eksportowych. Mają za zadanie rekompensować różnicę między cenami skrobi ziemniaczanej, względnie produktów otrzymywanych z jej przetworzenia, występujących na rynku światowym i ich cenami w UE. Ich wysokość jest ustalana przynajmniej raz w miesiącu przez Komisję Europejską.</p> <p>W poszczególnych sezonach wynosiły one:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 49,30-65,49 euro/t w 2004/05;</li> <li>– 53,12-73,84 euro/t w 2005/06;</li> <li>– 0,00-53,47 euro/t w 2006/07;</li> <li>– 0,00-24,62 euro/t w 2007/08 (od listopada 2007 r. jest stawka „0”).</li> </ul>
<b>Bezpośrednie płatności obszarowe</b>	
Brak	<p>Po akcesji polscy producenci ziemniaków (w tym również skrobiowych) w ramach bezpośrednich płatności obszarowych otrzymują jednolitą płatność obszarową, która wzrastała z 211 zł/ha w sezonie 2004/05 do ok. 301 zł/ha w sezonie 2007/08. W krajach UE-15 płatności te w odniesieniu do ziemniaków skrobiowych nie funkcjonują.</p>

### **Propozycje zmian WPR na rynku skrobi w ramach tzw. Health Check**

Zmiany zaproponowane przez Komisję Europejską w części odnoszącej się do sektora skrobiowego dotyczą oddzielenia płatności od produkcji (*decoupling*) oraz uproszczenia administracyjnego funkcjonowania tego sektora, z zachowaniem okresu przejściowego do 2013 roku.

Częściowy *decoupling* w zakresie płatności do ziemniaków skrobiowych już obowiązuje w „starych krajach” UE, gdyż reforma WPR z 2003 roku wprowadziła rozdzielanie tej płatności (110,54 euro/t skrobi) na dwie części: 66,32 euro/t – pozostało w formie płatności do ziemniaków, a 44,22 euro/t zostało włączone do Jednolitej Płatności Obszarowej.

W Polsce płatności dla plantatorów ziemniaków skrobiowych są ustalane i wypłacane zgodnie z zasadą i harmonogramem stopniowego dochodzenia do ich poziomu w krajach UE-15. Jednakże zasada *decouplingu* w tym zakresie w Polsce dotychczas nie obowiązywała.

Jak wynika z propozycji Komisji Europejskiej państwa członkowskie zintegrują od 2010 roku wsparcie sektora skrobiowego dostępne w ramach systemu wsparcia powiązanego z produkcją, z systemem płatności jednolitych. Według

przedstawionych propozycji kwota płatności związana bezpośrednio z produkcją ziemniaków skrobiowych ma wynosić:

- 66,32 euro/t, dla lat gospodarczych 2009/10 oraz 2010/11,
- 33,16 euro/t, dla lat gospodarczych 2011/12 oraz 2012/13, a od sezonu 2013/14 obowiązywałby już całkowity *decoupling*.

Przyjęcie tych propozycji oznaczałoby objęcie już od 2010 roku częściowym *decouplingem* również polskich plantatorów ziemniaków skrobiowych, z zachowaniem do 2013 roku harmonogramu dochodzenia do ich maksymalnego poziomu (110,54 euro/t skrobi). Od 2013 roku płatności te byłyby w całości włączone do systemu jednolitych płatności.

Według propozycji Komisji Europejskiej kwoty produkcyjne na skrobię ziemniaczaną zostaną utrzymane w dotychczasowej wysokości przynajmniej do końca 2013 roku. Zostanie utrzymany też system kontraktacji, natomiast od sezonu 2011/12 ma być zniesiona cena minimalna na ziemniaki skrobiowe oraz dopłaty produkcyjne dla producentów skrobi (22,25 euro/t), przy czym te ostatnie od sezonu 2012/13 byłyby włączone do systemu płatności jednolitych. Zniesione mają być również dopłaty do przetwórstwa skrobi na cele niespożywcze.

## **8.2. Wpływ systemów regulacji na podaż i popyt na rynku skrobi i produktów skrobiowych**

Polska była i jest nadal liczącym się producentem i eksporterem skrobi ziemniaczanej. Przed urynkowaniem gospodarki roczna produkcja wynosiła 140-150 tys. ton skrobi, z czego ok. 50 tys. ton było eksportowane. Na początku lat dziewięćdziesiątych nastąpił głęboki regres w produkcji skrobi ziemniaczanej, która zmniejszyła się do zaledwie 41-74 tys. ton. W latach następnych, pod wpływem rosnącego popytu krajowego, wyższej ochrony rynku i subsydiów eksportowych, produkcja skrobi ziemniaczanej w Polsce ponownie wzrosła do 155-160 tys. ton, a w 2003 roku osiągnęła nawet poziom 178 tys. ton. Wzrost produkcji skrobi do tego poziomu był możliwy dzięki wsparciu sektora z budżetu państwa w ramach uchwalonej w 2001 roku Ustawy Skrobiowej, która zorganizowała ten rynek na wzór unijny.

Konsekwencją przyznania Polsce niższej kwoty na skrobię niż ta, która obowiązywała bezpośrednio przed akcesją, jak również o kilkadziesiąt tysięcy ton niższej od jej produkcji w latach 2002-2003, było obniżenie jej produkcji po akcesji. Był to niewątpliwie bezpośredni wpływ nowych regulacji w ramach WPR.

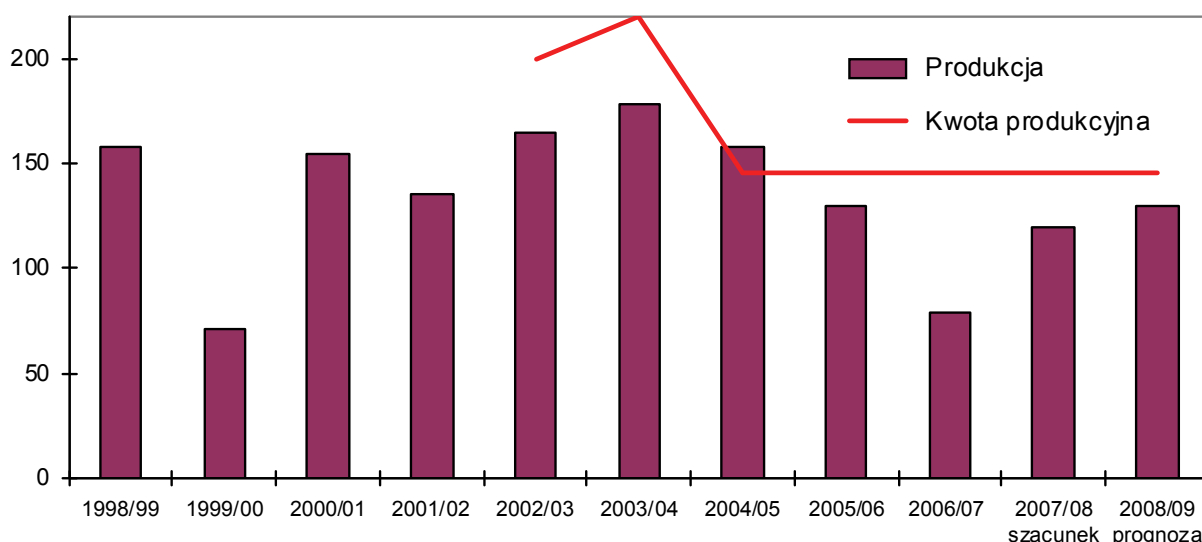
Negatywnym aspektem akcesji i nowych uregulowań dla producentów ziemniaków skrobiowych było ograniczenie zapotrzebowania przemysłu na ziemniaki. W związku ze zmniejszeniem kwoty produkcyjnej do niespełna 145 tys.

ton, zakłady musiały ograniczyć skup ziemniaków skrobiowych. W związku z tym zrezygnowały one ze współpracy z częścią dotychczasowych dostawców na rzecz najsolidniejszych. W konsekwencji w pierwszych dwóch-trzech latach po akcesji na rynku pozostało ok. 10 tys. plantatorów, a zakontraktowana powierzchnia zmniejszyła się do ok. 25 tys. ha i była o ok. 30% mniejsza niż przed akcesją. W najkorzystniejszym po akcesji pod względem wysokości zbiorów 2004 r. produkcja ziemniaków skrobiowych wyniosła ok. 760 tys. ton, wobec blisko 1 mln ton w 2003 r. W następnych dwóch latach, z powodu spadku plonów, zbiory ziemniaków skrobiowych obniżyły się odpowiednio do 650 i 480 tys. ton. W latach 2007-2008, z powodu zmniejszenia powierzchni uprawy, mimo wysokiej wydajności, produkcja ziemniaków skrobiowych była przynajmniej o 10-20% mniejsza od zapotrzebowania przemysłu skrobiowego i wyniosła 650-700 tys. ton.

Pogarszająca się opłacalność produkcji ziemniaków skrobiowych zniechęciła część plantatorów ziemniaków skrobiowych do dalszej ich uprawy. Na rynku obecnie pozostało nie więcej niż 7 tys. plantatorów, a średnia powierzchnia uprawy ziemniaków skrobiowych wzrosła do 3,5-4 ha.

W pierwszym roku obowiązywania WPR, m.in. na skutek wysokich plonów ziemniaków skrobiowych, produkcja skrobi przekroczyła przyznaną Polsce kwotę produkcyjną o ponad 9% i wyniosła 158,6 tys. ton (z czego do 150,4 tys. ton wypłacono premie produkcyjne w wysokości 22,5 euro/t skrobi, a ponad 8 tys. ton skrobi krochmalnie musiały wyeksportować bez refundacji poza obszar Wspólnoty).

Rysunek 8.1. Produkcja skrobi ziemniaczanej w Polsce (w tys. ton)



Źródło: GUS, ARR.

W sezonie 2005/06, ze względu na suszę, plantatorzy ziemniaków nie zawsze byli w stanie wywiązać się z zobowiązań kontraktacyjnych, a skup poza-

kontraktacyjny był nieopłacalny i nie był prowadzony<sup>5</sup>. Kwota na produkcję skrobi ziemniaczanej nie została wykorzystana. Największe zakłady wykorzystywały przyznane im kwoty produkcyjne zaledwie w 75-85%. W niektórych mniejszych zakładach kwoty produkcyjne zostały przekroczone, ale ogólna produkcja skrobi w sezonie 2005/06 była niższa o ok. 10% od przyznanej kwoty i wyniosła ok. 130 tys. ton.

Mimo spadku produkcji w sezonie 2005/06 wystąpiło pozytywne zjawisko polegające na wzroście produkcji wyrobów skrobiowych o wyższym stopniu przetworzenia, tj. syropu skrobiowego, krochmali modyfikowanych, klejów, dekstryn, glukozy itp. Zakłady produkujące skrobię ziemniaczaną, szukając dodatkowych źródeł dochodów, poszerzają asortyment swoich produktów, nie ograniczając się wyłącznie do skrobi natywnej (surowej). Również w części zakładów pozyskiwane jest białko ziemniaczane, stanowiące do niedawna zagrożenie dla środowiska. Jest to wysokowartościowy komponent mieszanek paszowych, w ok. 40% eksportowany na rynki Wspólnoty (głównie do Niemiec).

W sezonie 2006/07 spadek produkcji skrobi ziemniaczanej był jeszcze głębszy, przede wszystkim z powodu wyjątkowo niekorzystnych warunków do uprawy ziemniaków. Znacząco spadły plony, a jakość skupowanego surowca była znacznie gorsza niż w poprzednich sezonach. Skrobiowość w całej kampanii wyniosła zaledwie ok. 15,5-16,0% (w poprzednich sezonach było to ok. 19%). W tymże sezonie przedsiębiorstwa wykorzystywały kwoty produkcyjne zaledwie w ok. 50-60%. Produkcja skrobi w sezonie 2006/07 była niższa o ok. 45% od przyznanego limitu i wyniosła zaledwie 79 tys. ton. Obniżyła się także produkcja podstawowych przetworów skrobiowych, tj. syropu skrobiowego, krochmali modyfikowanych, klejów, dekstryn, glukozy itp.

W 2007 roku warunki dla uprawy ziemniaków skrobiowych były dobre, a plony i zbiory ziemniaków dość wysokie. Mimo to zakładom przemysłu ziemniaczanego nie udało się pozyskać wystarczającej ilości surowca (skup ziemniaków skrobiowych wyniósł ok. 650 tys. ton), gdyż i poziom kontraktacji był niższy aniżeli wysokość dostępnej kwoty na skrobię, jak również z zawartych kontraktów niektórzy plantatorzy nie w pełni się wywiązali. W konsekwencji w sezonie 2007/08 produkcja skrobi była niższa o ok. 20% od kontyngentu i wyniosła nieco ponad 115 tys. ton.

---

<sup>5</sup> Skup poza systemem kontraktacji jest nieopłacalny zarówno dla plantatorów, jak i dla zakładów przetwarzających ziemniaki na skrobię. Rolnik, który zawarł umowę z zakładem produkującym skrobię ziemniaczaną, za dostarczone ziemniaki otrzymuje co najmniej cenę minimalną oraz w ramach WPR płatność uzupełniającą. Za ziemniaki dostarczone poza kontraktacją płatność uzupełniająca nie przysługuje. Również producent skrobi nie otrzyma premii produkcyjnej za skrobię wytworzoną z ziemniaków skupionych poza kontraktacją.

W sezonie 2008/09 produkcja skrobi ziemniaczanej będzie o ok. 10% wyższa w porównaniu z sezonem poprzednim, ale nie będzie pełnego wykorzystania kwoty produkcji skrobi, gdyż ponownie krochmalniom nie udało się zakontraktować wystarczającej ilości surowca. Plantatorzy ziemniaków skrobiowych z powodu spadku opłacalności ich produkcji niechętnie zawierali umowy kontraktacyjne – mimo pewności zbytu i funkcjonujących płatności uzupełniających.

W porównaniu z okresem przed akcesją z trzynastu do dziesięciu zmniejszyła się liczba producentów skrobi ziemniaczanej, a przeciętna kwota produkcyjna przypadająca na 1 zakład wzrosła z nieco ponad 11 tys. ton w sezonie 2004/05 do ok. 14,5 tys. ton w sezonie 2007/08 i 2008/09.

### Skrobia zbożowa i inne produkty skrobiowe

Od 1996 roku w Polsce rozwija się produkcja skrobi ze zbóż, która jest konkurencyjnym i praktycznie w pełni zastępowalnym produktem w stosunku do skrobi ziemniaczanej. Początkowo były to stosunkowo niewielkie ilości skrobi i produktów skrobiowych z pszenicy, ale począwszy od 2001 r. ich znaczenie jest coraz większe (tab. 8.1).

Tabela 8.1. Produkcja skrobi i ważniejszych produktów skrobiowych (w tys. ton)

Symbol PKWiU	Nazwa wyrobu	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 <sup>a</sup>	2008 <sup>b</sup>
<b>1562</b>	<b>Skrobia i produkty skrobiowe</b>	<b>343,6</b>	<b>482,1</b>	<b>600,4</b>	<b>488,5</b>	<b>564,0</b>	<b>575,8</b>	<b>577,5</b>	<b>600,0</b>
1562211020	Izoglukoza zawierająca nie mniej niż 20%, ale poniżej 50% fruktozy	.	32,2	37,7	34,2	22,2	21,3	29,9	30,0
1562211030	Glukoza i syrop glukozowy zawierające poniżej 20% fruktozy, pozostałe	115,3	95,7	122,3	166,4	228,9	255,3	244,6	265,0
1562211040	Glukoza i syrop glukozowy zawierające nie mniej niż 20%, ale poniżej 50% fruktozy, pozostałe	.	5,6	8,8	20,9	35,5	33,4	44,7	45,0
15622211	Skrobia pszenna	47,9	111,8	153,6	26,1	72,3	101,1	48,4	85,0
15622215	Skrobia ziemniaczana	109,9	144,4	150,5	140,9	111,7	73,7	105,6	115,0
1562225000	Gluten pszenny, suszony lub nie	.	18	25,8	25,0	28,0	34,1	38,6	40,0
15622270	Dekstryna i pozostałe skrobie modyfikowane	20,7	21,1	16,9	12,8	11,4	11,1	13,4	14,5
15623000	Pozostałości z produkcji skrobi i podobne pozostałości (z kukurydzy, zbóż, ziemniaków itp.)	.	.	3,4	3,2	3,8	3,3	4,1	4,5

<sup>a</sup> szacunek, <sup>b</sup> prognoza

Źródło: niepublikowane dane GUS.

Jedynym źródłem informacji na temat produkcji skrobi i produktów skrobiowych ze zbóż są dane GUS (nie do końca jednoznaczne i kompletne, jak i często niespójne<sup>6</sup>). Według tych informacji po akcesji nastąpił spadek produkcji izoglukozy, ze względu na równoczesne obniżenie kwoty produkcyjnej na izoglukozę (do nieco ponad 26 tys. ton). Dane GUS za 2004 r. wykazały też drastyczny spadek produkcji skrobi z pszenicy, przy jednoczesnym dużym wzroście produkcji glukozy i syropu glukozowego, która nie jest objęta ograniczeniami produkcyjnymi. W ostatnich latach najbardziej dynamiczny jest właśnie wzrost tych produktów.

### **Popyt na skrobie i produkty skrobiowe**

Począwszy od drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych popyt na produkty skrobiowe ze strony przemysłu zaczął wzrastać, ale w jego zaspokajaniu kluczową rolę odgrywał import, w 95% realizowany z Unii Europejskiej. W strukturze importu przeważały skrobie modyfikowane i syropy skrobiowe, natomiast eksport dotyczył przede wszystkim skrobi natywnej i w mniejszym stopniu skrobi modyfikowanej (obecna struktura tych obrotów ma podobny charakter).

Dopiero uruchomienie w Polsce produkcji syropów skrobiowych wytwarzanych ze skrobi pszennej, spełniających wysokie wymagania jakościowe oraz konkurencyjnych cenowo, umożliwiło skuteczne konkurowanie z produktami importowanymi. Wraz ze wzrostem produkcji skrobi ziemniaczanej, pozwoliło to zahamować i ustabilizować import produktów skrobiowych na poziomie ok. 80-85 tys. ton rocznie, mimo systematycznego wzrostu zapotrzebowania rynku krajowego na te produkty. Sytuacja ta uległa zmianie po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, gdy został uwolniony handel z krajami członkowskimi. Skutkowało to znaczącym wzrostem obrotów handlowych produktami skrobiowymi między Polską a krajami członkowskimi, który wystąpił już od pierwszych miesięcy naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Wzrost ten dotyczył przede wszystkim importu, ale wyższe obroty nastąpiły również w eksporcie produktów skrobiowych.

Dynamiczny rozwój wielu gałęzi przemysłu będących największymi odbiorcami produktów skrobiowych (przemysł spożywczy, a w tym przede wszystkim cukierniczy, koncentratów spożywczych, soków i napojów, piekarniczy, farmaceutyczny i korzystający głównie z dostaw z importu przemysł papierniczy) powodował bardzo duży wzrost zapotrzebowania na skrobię i produkty skrobiowe. Zużycie tych produktów w Polsce w połowie lat dziewięćdziesiątych

---

<sup>6</sup> Ponieważ na rynku jest jedyny producent skrobi ze zbóż, w związku z tym ze względu na tajemnice handlowe informacje na temat tej produkcji nie są szczegółowo podawane.

było oceniane na ok. 200 tys. ton, w 2000 r. było już prawie 2-krotnie wyższe, a w 2007 r. osiągnęło poziom ok. 790 tys. ton. Oznacza to, że w ostatnich siedmiu latach średnioroczne tempo wzrostu zapotrzebowania na produkty skrobiowe wynosiło ok. 12%. W 2008 roku obserwuje się dalszy wzrost zapotrzebowania na skrobię i produkty skrobiowe do ok. 800 tys. ton.

Wraz ze wzrostem gospodarczym będzie następować dalszy rozwój gałęzi przemysłu wykorzystujących skrobię i produkty skrobiowe. Ponadto wykorzystanie tych produktów na większą skalę w nowych zastosowaniach, takich jak: możliwość zastąpienia żelatyn preparatami skrobiowymi i nowe technologie opakowań biodegradowalnych pozwalają sądzić o dalszym wzroście zapotrzebowania na skrobię do wielkości ok. 850 tys. ton w latach 2009-2010. Popyt na produkty skrobiowe będzie rósł również i w dalszej perspektywie, przy czym dynamika tego wzrostu nie będzie już tak wysoka jak obecnie, ale nie powinna być mniejsza niż ok. 3% w skali roku.

Mimo rosnącego zapotrzebowania rynku krajowego na skrobię i produkty skrobiowe oraz praktycznie nieograniczonych zasobów surowcowych, dużych tradycji produkcyjnych i eksportowych, sektor skrobi ziemniaczanej, nie rozwija się lub rozwija się w niewystarczającym stopniu. Polska jest coraz większym importerem netto produktów skrobiowych, przy niewykorzystanym potencjale przemysłu ziemniaczanego (tab. 8.2).

Tabela 8.2. Uproszczony bilans skrobi i produktów skrobiowych (w tys. ton)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 <sup>a</sup>	2008 <sup>a</sup>
Produkcja	344	482	600	489	564	576	578	600
Import	84	92	97	156	232	287	319	325
Zasoby	428	574	697	645	796	862	897	925
Eksport	67	71	82	120	133	130	108	125
Zużycie (zasoby – eksport)	361	503	615	525	663	732	789	800
Zużycie w kg na osobę	9,5	13,2	15,7	13,8	17,4	19,2	20,7	21,0

<sup>a</sup> prognoza

Źródło: obliczenia i szacunki własne na podstawie danych GUS, CIHZ, MF.

Przemysł skrobiowy w Polsce jest w stanie wyprodukować praktycznie wszystkie rodzaje produktów, na które zgłasza zapotrzebowanie rynek krajowy. Dotyczy to zarówno hydrolizatów skrobiowych, jak i skrobi modyfikowanych. Silne dążenie do stosowania produktów bezpiecznych z punktu widzenia środowiska stwarza nowe perspektywy dla rozwoju produkcji skrobi w Polsce (i na świecie). Skrobia jako surowiec odnawialny, i do tego wraz z jej pochodnymi biodegradowalny, może być i jest coraz szerzej wykorzystywana jako surowiec w procesach biotechnologicznych i przemyśle chemicznym dla



otrzymywania wyrobów zastępujących produkty pochodzenia petrochemicznego. Wzrastać będzie również wykorzystanie skrobi do syntezy nowych składników o nowych właściwościach.

Tabela 8.3. Produkcja i relacja skrobi ziemniaczanej do produkcji wyrobów skrobiowych ogółem (w tys. ton)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 <sup>a</sup>
Produkcja produktów skrobiowych (według GUS)	344	482	600	489	564	576	578	600
Produkcja skrobi ziemniaczanej (dane IERIGŻ-PIB)	135	165	178	158	130	79	120	130
<b>Relacja skrobi ziemniaczanej w produkcji ogółem (w proc.)</b>	39,2	34,2	29,7	32,3	23,0	13,7	20,8	21,7
Zużycie produktów skrobiowych ogółem	361	503	615	525	663	732	789	800
<b>Relacja produkcji skrobi ziemniaczanej do zużycia ogółem (w proc.)</b>	37,4	32,8	28,9	30,1	19,6	10,8	15,2	16,3

<sup>a</sup> prognoza

Źródło: obliczenia i szacunki własne na podstawie danych GUS, CIHZ, MF.

W krajach „starej” Unii również obserwuje się systematyczny wzrost zapotrzebowania na produkty skrobiowe, ale dynamika tego wzrostu nie jest tak duża jak w Polsce. W latach 1995-2000 wynosiła ona ok. 3% rocznie, a w ostatnim siedmioletniu zmalała do nieco ponad 2%.

Przy systematycznym wzroście produkcji skrobi i syropów skrobiowych z pszenicy i ograniczeniu kwotowym produkcji skrobi z ziemniaków, coraz mniejsze znaczenie w zaspokajaniu popytu krajowego na produkty skrobiowe ma skrobia ziemniaczana. Jej udział w produkcji wyrobów skrobiowych ogółem zmniejszył się z prawie 40% w 2001 r. do ok. 20% w 2007 r. Jeszcze bardziej niekorzystnie kształtuje się relacja produkcji skrobi ziemniaczanej do zużycia produktów skrobiowych ogółem. Jeśli w takich kalkulacjach uwzględnić fakt, że w polskim eksporcie produktów skrobiowych znacząca część stanowi skrobia ziemniaczana, okazałoby się, że jej faktyczne zużycie na rynku krajowym wynosi mniej niż 100 tys. ton, co stanowiłoby znacznie mniej niż 20%.

W krajach UE-15 udział skrobi ziemniaczanej w zaspokajaniu popytu wewnętrznego jest podobny jak w Polsce. Może to sugerować, że spadek czy też stabilizacja produkcji skrobi z ziemniaków w Polsce jest procesem naturalnym, zachodzącym również w innych krajach Unii Europejskiej. Można też domniemywać, że bez systemu wsparcia finansowego ramach regulacji tego rynku znaczenie skrobi ziemniaczanej byłoby jeszcze bardziej ograniczone na rzecz skrobi i produktów skrobiowych ze zbóż.

### **8.3. Analiza wpływu WPR na ceny oraz dochody rolników uprawiających ziemniaki skrobiowe oraz na kondycję ekonomiczno-finansową przemysłu ziemniaczanego**

#### Sytuacja dochodowa producentów ziemniaków skrobiowych

Akcesja Polski do UE i przyjęcie uproszczonego systemu dopłat bezpośrednich i płatności uzupełniających w pierwszym roku po akcesji znacząco zwiększyły przychody plantatorów uprawiających ziemniaki skrobiowe. W dwóch następnych latach, na skutek spadku plonów oraz zmian relacji EUR do PLN (obowiązujące płatności i cena minimalna są wyrażone w euro), nastąpiło pogorszenie opłacalności produkcji ziemniaków skrobiowych. W sezonie 2007/08, dzięki rekordowym plonom i wysokiej zawartości skrobi w ziemniakach, ponownie poprawiła się dochodowość produkcji ziemniaków skrobiowych, ale była ona niższa niż w pierwszym roku po akcesji.

Powyższe stwierdzenia znalazły potwierdzenie w przeprowadzonej analizie zmian w dochodowości uprawy ziemniaków skrobiowych, mierzonej nadwyżką bezpośrednią w przeliczeniu na 1 ha uprawy. Próbę określenia tych zmian przeprowadzono w oparciu o kalkulacje i szacunki własne, z wykorzystaniem wyników badań prowadzonych przez Zakład Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB w systemie AGROKOSZTY<sup>7</sup>.

Przeprowadzono kalkulację przychodów producentów ziemniaków skrobiowych w latach 2003/04-2007/08, w której uwzględniono cenę minimalną i obowiązujące płatności, wynikające do akcesji z Ustawy Skrobiowej, a w sezonach 2004/05-2007/08 ze stosowania instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej na rynku skrobi ziemniaczanej.

W pierwszym roku po akcesji cena minimalna płacona za ziemniaki skrobiowe wyniosła ponad 173 zł/t i była prawie o 13% wyższa w porównaniu z okresem bezpośrednio przed akcesją. W następnych latach cena ta systematycznie obniżała się, gdyż jej wysokość jest wyrażana w euro, którego kurs wobec złotówki systematycznie malał. W 2006 roku doszło do drastycznego spadku cen płaconych plantatorom za ziemniaki skrobiowe, gdyż niekorzystne warunki pogodowe w okresie wegetacji obniżyły zawartość skrobi do zaledwie 16%.

---

<sup>7</sup> Zakład Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB w ograniczonym zakresie prowadzi badania dotyczące produkcji, nakładów i kosztów produkcji ziemniaków skrobiowych. Wyniki tych badań, w części oparte o dane rzeczywiste, dostępne są jedynie dla 2004, 2006 i 2007 roku i w tych latach dotyczyły różnych zbiorowości. Stąd też do analizy wpływu WPR na zmiany dochodowości tej produkcji wykorzystano przede wszystkim własne szacunki i kalkulacje (uwzględniając poziom dopłat wynikający z regulacji tego rynku). Dane Zakładu Rachunkowości Rolnej posłużyły jedynie do określenia zmian wysokości kosztów bezpośrednich.

W 2007/08 skrobiowość ziemniaków już nie odbiegała znacząco od notowanej w poprzednich latach, ale utrzymująca się aprecjacja złotówki negatywnie wpłynęła na wysokość cen płaconych przez zakłady przetwórcze rolnikom. Oczywiście krochmalnie mogły płacić wyższą cenę za ziemniaki skrobiowe niż cena minimalna, jednak do ubiegłego roku nie miało to miejsca. Dopiero trudności z pozyskaniem surowca, przynajmniej częściowo zmobilizowały zakłady przemysłu ziemniaczanego do oferowania nieco wyższej ceny skupu niż obligatoryjny jej poziom określony w Rozporządzeniu. Fakt ten znajduje potwierdzenie w porównaniu cen faktycznie otrzymywanych za ziemniaki skrobiowe przez rolników objętych badaniem Rachunkowości Rolnej w ramach FADN z ceną minimalną, która w 2007 roku była o ok. 9% wyższa (tab. 8.4).

Tabela 8.4. Kalkulacja przychodów plantatorów ziemniaków skrobiowych

Lp.	Wyszczególnienie	Jedn. miary	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
A	Podstawowa płatność obszarowa	zł/ha	-	211,0	225,0	276,0	301,0
B	Średnie plony z 1 ha <sup>a</sup>	t/ha	25,1	27,4	24,6	21,0	29,0
C	Średnia zawartość skrobi	%	19,0	19,0	19,0	16,0	18,5
D	Cena minimalna <sup>b</sup>	zł/t	153,5	173,1	156,0	131,5	140,4
E	Wartość produkcji (BxD)	zł/ha	3 846,7	4 749,5	3 843,3	2 762,3	4 069,4
F	Płatność uzupełniająca w przeliczeniu na skrobię	zł/t	104,0	250,8	220,3	236,7	239,0
G	Płatność uzupełniająca w przeliczeniu na ziemniaki <sup>c</sup>	zł/t	23,2	56,0	49,2	44,4	54,9
H	Wartość płatności uzupełniającej (CxF)	zł/ha	581,6	1 535,9	1 211,3	933,1	1 592,2
<b>I</b>	<b>Przychód na 1 ha (A+E+H)</b>	<b>zł/ha</b>	<b>4 428,3</b>	<b>6 496,4</b>	<b>5 279,5</b>	<b>3 971,4</b>	<b>5 962,6</b>
J	Koszty bezpośrednie <sup>d</sup>	zł/ha	2 200,0	2 344,0	2 426,0	3 086,0	2 576,0
<b>K</b>	<b>Nadwyżka bezpośrednia (I-J)</b>	<b>zł/ha</b>	<b>2 228,3</b>	<b>4 152,4</b>	<b>2 853,5</b>	<b>885,4</b>	<b>3 386,6</b>

<sup>a</sup> Przyjęto założenie, że plony ziemniaków skrobiowych są przeciętnie o 40% wyższe niż średnie plony ziemniaków w skali całego kraju, w dużym stopniu (najwyżej z 10-15% odchyleniem) pokrywają się one z danymi rzeczywistymi Zakładu Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB;

<sup>b</sup> w sezonie 2003/04 cena minimalna wynosiła 0,808 zł za 1% skrobi zawartej w 1 dt ziemniaków, a w sezonie 2004/05 – 178,31 euro/t skrobi, przeliczana każdorazowo według kursu z dnia dostawy (przyjęto średni kurs z okresu wrzesień-październik, kiedy realizowana jest większość skupu); <sup>c</sup> do wyprodukowania 1 tony skrobi potrzeba 4,481 tony ziemniaków skrobiowych o zawartości skrobi 19%, 4,607 tony o zawartości 18,5% i 5,327 tony o zawartości skrobi 16%; <sup>d</sup> dane Zakładu Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB.

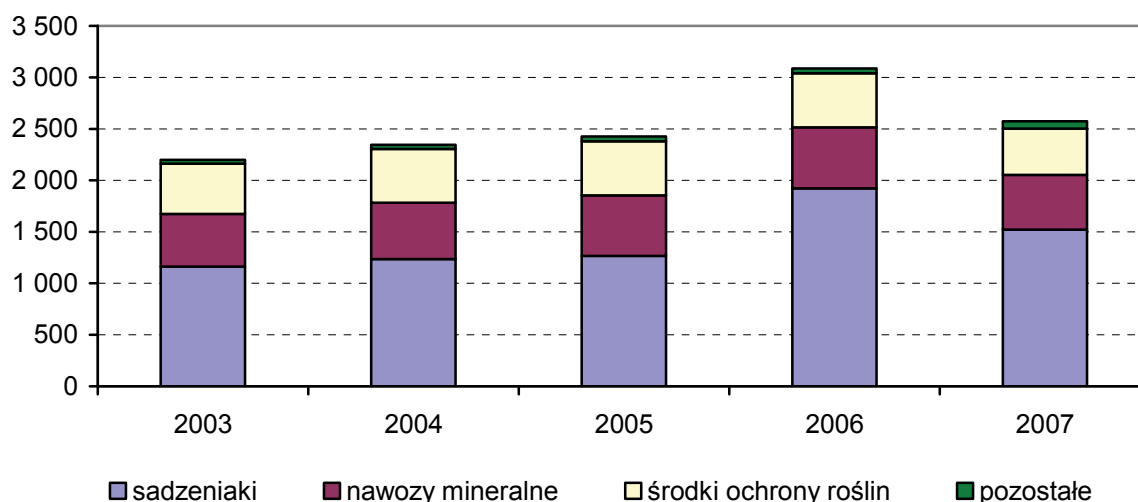
Źródło: obliczenia własne, dane Zakładu Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB.

W ramach uproszczonego systemu dopłat bezpośrednich plantatorzy ziemniaków (w tym również skrobiowych) otrzymują tylko **płatność podstawową**, której wysokość wzrastała od 211 zł/ha w sezonie 2004/05 do 301 zł/ha w sezonie 2007/08. Ponadto plantatorzy ziemniaków skrobiowych otrzymują

**płatności uzupełniające**, które w przeliczeniu na hektar są wyższe niż przed akcesją. Jednak ich poziom ze względu na aprecjację złotówki nie rośnie, mimo że w wyrażeniu procentowym stanowią one coraz wyższy udział w stosunku do ich poziomu notowanego w „starych” krajach Unii Europejskiej. Jeszcze mniej korzystnie kształtuje się wysokość tych płatności, jeśli przeliczy się je na 1 ha uprawy ziemniaków, gdyż z uwagi na mało korzystne warunki pogodowe, w ostatnich latach ich skrobiowość jest relatywnie niska (a w 2006 r. wręcz dramatycznie niska, bo tylko 16%).

Powyższe kalkulacje (tab. 8.4) jednoznacznie potwierdzają znaczący wzrost przychodów plantatorów ziemniaków skrobiowych w pierwszym roku po akcesji i spadek w następnych latach. Jednocześnie obserwuje się systematyczny wzrost kosztów produkcji ziemniaków skrobiowych, który był szczególnie silny w bardzo niekorzystnym 2006 roku (rys. 8.2).

Rysunek 8.2. Koszty bezpośrednie produkcji w uprawie ziemniaków skrobiowych (w zł/ha)



Źródło: Zakład Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB.

Najważniejszym składnikiem kosztów bezpośrednich w uprawie ziemniaków skrobiowych są sadzeniaki, z udziałem w ich strukturze przekraczającym 50%. W 2006 roku, gdy na rynku był duży niedobór sadzeniaków, a ich ceny wyjątkowo wysokie, koszty związane z zakupem sadzeniaków przekraczały 1900 zł/ha uprawy, a ich udział w kosztach bezpośrednich wzrósł do ponad 62%. Badania Zakładu Rachunkowości Rolnej nie potwierdziły ogólnej tendencji silnego wzrostu kosztów związanych ze stosowaniem nawozów mineralnych i środków ochrony roślin, które w całym analizowanym okresie wahały się odpowiednio w przedziałach: 512-595 zł/ha – nawozy mineralne i 448-524 zł/ha – środki ochrony roślin (rys. 8.2).

Z przeprowadzonej kalkulacji wynika, że o spadku dochodowości produkcji ziemniaków skrobiowych, mierzonych wielkością nadwyżki bezpośrednio w ich uprawie, w głównej mierze decydował spadek przychodów związany z obniżką cen skupu ziemniaków skrobiowych na skutek obniżania ceny minimalnej przeliczanej na PLN. Aprecjacja złotówki była też czynnikiem, który spowodował, że płatności uzupełniające w przeliczeniu na hektar uprawy przestały rosnać, mimo że procentowo wyrażają coraz wyższy poziom wsparcia (w sezonie 2007/08 było to 75%).

Gdyby w powyższych kalkulacjach uwzględnić również koszty pośrednie, które przekraczają 1000 zł/ha oraz wysokie nakłady pracy okazałoby się, że uprawa ziemniaków skrobiowych w ostatnich latach (a szczególnie w 2006 r.), nie tylko była znacznie mniej opłacalna aniżeli innych roślin, ale znacznej części producentom przynosiła straty. Stąd też w latach 2007-2008 wielu z nich zrezygnowało z ich uprawy.

#### Poprawa sytuacji ekonomiczno-finansowej przemysłu ziemniaczanego

Objęcie po akcesji rynku skrobi ziemniaczanej Wspólną Polityką Rolną wpłynęło na zdecydowaną poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej przemysłu ziemniaczanego i skrobiowego (tab. 8.5).

Tabela 8.5. Wyniki finansowe przemysłu ziemniaczanego i skrobiowego (PKD 1531 + 1562)

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	I półrocze	
						2007	2008
Rentowność brutto w proc.	2,8	5,2	5,9	3,3	9,7	11,5	1,1
Rentowność netto w proc.	1,8	4,0	4,7	1,9	7,2	8,6	-0,1
Nadwyżka operacyjna <sup>a</sup> w proc. przychodów netto	10,5	11,8	13,7	10,8	15,3	15,9	7,5
Akumulacja kapitału <sup>b</sup> w proc. przychodów netto	6,2	8,1	9,1	5,8	11,1	12,2	3,9
Współczynnik płynności <sup>c</sup>	1,47	1,69	1,99	1,75	3,08	1,90	2,67
Stopa inwestowania <sup>d</sup>	0,7	1,9	0,6	1,0	0,6	0,3	0,7

<sup>a</sup> zysk (strata) brutto + koszty finansowe + amortyzacja; <sup>b</sup> zysk (strata) netto + amortyzacja; <sup>c</sup> relacja aktywów obrotowych do pasywów bieżących; <sup>d</sup> relacja nakładów inwestycyjnych do amortyzacji

Źródło: obliczenia własne na podstawie niepublikowanych danych GUS.

Poprawę wyników finansowych osiągnięto przede wszystkim dzięki:

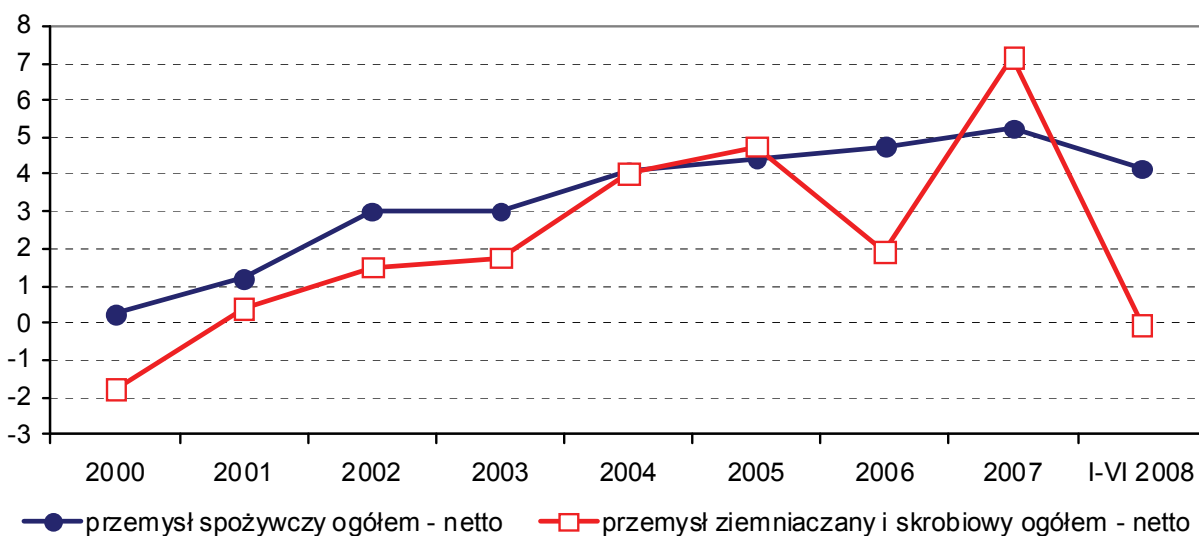
- wzrostowi popytu krajowego (głównie ze strony przemysłu) i eksportu skrobi z dopłatami ARR;
- wzrostowi cen przetworów skrobiowych;
- niższemu kosztom finansowym.

Na poprawę sytuacji finansowej wpłynęły również premie produkcyjne, które krochmalnie otrzymują do wyprodukowanej skrobi w ramach przyznanej kwoty. Premie produkcyjne w sezonach 2004/05-2007/08 wynosiły 22,25 euro/t wyprodukowanej skrobi. W kampanii produkcyjnej 2004/05 w ramach WPR krochmalnie otrzymały premie produkcyjne do 150,4 tys. ton wyprodukowanej skrobi w kwocie 14,5 mln zł. W sezonie 2005/06, ze względu na niższą produkcję skrobi oraz obniżenie kursu euro, premie te zamknęły się w kwocie 10,5 mln zł. W sezonie 2006/07 do 78,7 tys. ton wypłacono kwotę 6,8 mln zł, a w roku gospodarczym 2007/08 za 115,3 tys. ton wyprodukowanej skrobi premie wyniosły ok. 9,7 mln zł.

Przed akcesją również funkcjonowały płatności dla producentów skrobi, ale były one nieco niższe niż obecnie (w sezonie 2003/04 wynosiły one 74 zł do każdej tony wyprodukowanej skrobi) i tylko część producentów faktycznie z nich korzystała.

Zdecydowaną poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej w produkcji skrobi ziemniaczanej i innych produktów skrobiowych obserwowano w pierwszych dwóch sezonach po akcesji. W 2006 roku, na skutek dużego spadku produkcji skrobi, mimo znaczącego wzrostu ich cen, sytuacja ekonomiczno-finansowa przemysłu skrobiowego uległa pogorszeniu w stosunku do dwóch poprzednich lat (rys. 8.3). Na jej pogorszenie w stosunku do roku poprzedniego wpłynęło duże obciążenie kosztami stałymi (wynikające ze znacznego niewykorzystania zdolności produkcyjnych) oraz wysokie koszty finansowe.

Rysunek 8.3. Rentowność przemysłu ziemniaczanego na tle przemysłu spożywczego (w procentach przychodów)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych CIHZ i MF.

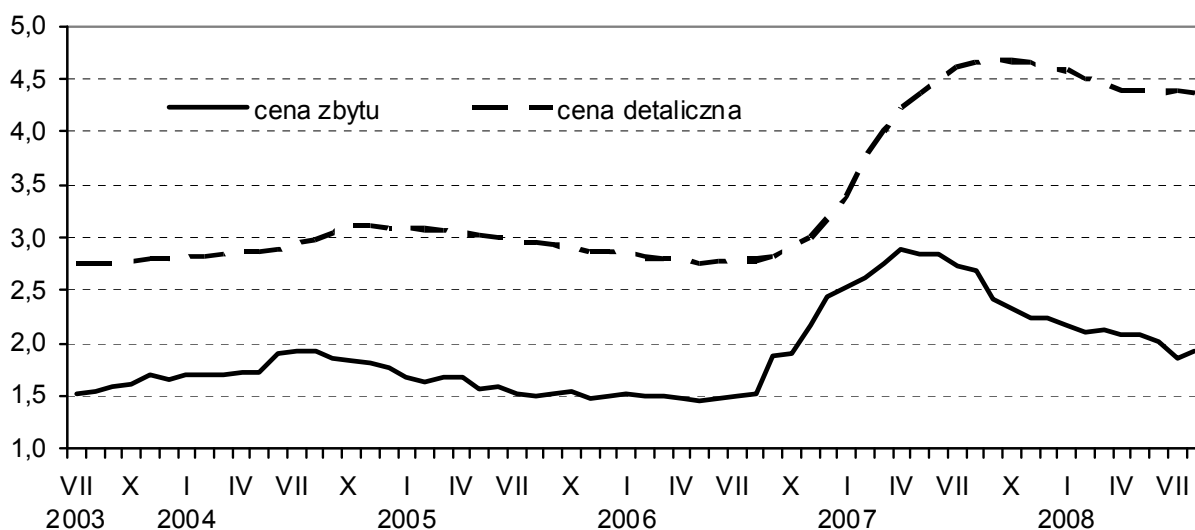
W 2007 roku, z powodu znacznego wzrostu przychodów, dzięki wzrostowi cen zbytu produktów skrobiowych, przy jednoczesnym obniżeniu kosztów finansowych, sytuacja przemysłu skrobiowego uległa radykalnej poprawie, a jego rentowność była wyższa niż średnio w całym przemyśle spożywczym (rys. 8.3). W tymże roku relacje zysku brutto i netto do przychodów wyniosły odpowiednio: 9,7 i 7,2%. Bardzo wysoka była też nadwyżka operacyjna, która wyniosła 15,3% przychodów oraz akumulacja kapitału, która sięgnęła 11,1% przychodów.

W I półroczu 2008 roku sytuacja finansowa tej branży ponownie uległa pogorszeniu. Było to spowodowane przede wszystkim obniżeniem sprzedaży, większym obciążeniem kosztami stałymi oraz mało korzystnymi cenami zbytu (w tym również brakiem refundacji w eksporcie skrobi). Dobrze zapowiadająca się kampania 2008/09 pozwala mieć nadzieję, że wyniki finansowe przedsiębiorstw tej branży się poprawią.

Bezpośrednio po akcesji i w czasie pierwszej kampanii (jesień 2004 roku) ceny zbytu mączki ziemniaczanej wzrosły, ale już w końcu 2004 roku pojawiła się tendencja spadkowa, która utrzymała się do końca sezonu 2005/06.

W drugiej połowie 2006 roku, na skutek dużego spadku produkcji, ceny skrobi zaczęły bardzo szybko rosnąć. Wysoki poziom cen utrzymywał się przez cały sezon 2006/07. Wraz z początkiem kampanii 2007/08 ceny skrobi ziemniaczanej zaczęły się powoli obniżać, a jej przeciętny poziom w czasie całej kampanii 2007/08 był zbliżony do sezonu poprzedniego, ale o 57% wyższy w porównaniu z sezonem 2005/06 i wynosił 2,36 zł/kg. W podobnym stopniu (o 58%) w ostatnich dwóch sezonach podrożała mąka ziemniaczana w sprzedaży detalicznej (rys. 8.4).

Rysunek 8.4. Ceny mączki ziemniaczanej (w zł/kg)



Źródło: dane GUS.

Zmiany cen skrobi ziemniaczanej są uzależnione nie tylko od sytuacji podażowo-popytowej na tym rynku, ale znajdują się również pod silnym wpływem zmian cen na rynku skrobi i produktów skrobiowych wytwarzanych ze zbóż. Znaczące potanie zbóż po zbiorach w 2008 roku (do wyprodukowania jednej tony skrobi potrzeba ok. 1,6 tony kukurydzy lub pszenicy) może wywierać presję na dalszą obniżkę cen skrobi ziemniaczanej.

#### **8.4. Podsumowanie**

Akcesja Polski do UE i objęcie rynku skrobi Wspólną Polityką Rolną nie wprowadziło istotnych zmian w jego funkcjonowaniu. W porównaniu z okresem przed akcesją, praktycznie nie zmienił się zakres stosowanych instrumentów, zwiększył się natomiast poziom wsparcia w ramach ich stosowania. Obniżyła się jednak produkcja skrobi ziemniaczanej, gdyż przydzielona Polsce kwota produkcyjna na skrobię ziemniaczaną w wysokości niespełna 145 tys. ton, była niższa o 20-30 tys. ton od poziomu jej produkcji w Polsce w ostatnich latach przed akcesją oraz o 75 tys. ton mniejsza od kwoty produkcyjnej obowiązującej w sezonie 2003/04.

W pierwszym roku obowiązywania WPR, m.in. na skutek wysokich plonów ziemniaków skrobiowych, produkcja skrobi przekroczyła przyznany Polsce limit o ponad 9% i wyniosła prawie 159 tys. ton. W następnych latach produkcja skrobi była już znacząco niższa. Obowiązujący system regulacji rynku skrobi ziemniaczanej spowodował ustabilizowanie jej produkcji na poziomie o 30-40% niższym niż przed akcesją oraz o 15-20% poniżej kwoty produkcyjnej.

Z powodu ograniczenia przez zakłady przetwórcze skupu ziemniaków skrobiowych, została do 25 tys. ha (o ok. 30%) ograniczona powierzchnia ich uprawy, a liczba plantatorów zmniejszyła się przynajmniej 2-krotnie. Na rynku obecnie pozostało nie więcej niż 7 tys. plantatorów, a średnia powierzchnia uprawy ziemniaków skrobiowych wzrosła do 3,5-4,0 ha.

Obowiązujący po akcesji system regulacji rynku skrobi ziemniaczanej tylko w pierwszym roku po akcesji wpłynął na znaczący wzrost dochodów plantatorów ziemniaków skrobiowych, dzięki wyższym cenom skupu płaconym za ziemniaki skrobiowe oraz blisko 2,5-krotnie wyższym niż przed akcesją płatnościom uzupełniającym. W następnych latach, z powodu aprecjacji złotówki ceny skupu i dochody rolników systematycznie maleją, a opłacalność uprawy ziemniaków skrobiowych znacząco się obniżyła. Gdyby obecnie wartość złotówki względem euro była na poziomie z roku 2004 lub nawet 2005 roku, to dochody producentów ziemniaków skrobiowych byłyby przynajmniej tak wysokie, jak w bardzo korzystnym pod tym względem pierwszym roku po akcesji.



W ostatnich latach zakłady przetwórcze mają kłopoty z pozyskaniem wystarczającej ilości surowca do przerobu. Przy ustalonej cenie minimalnej (wyrażonej w euro), coraz niższych dopłatach uzupełniających z powodu aprecjacji złotówki oraz rosnących kosztach uprawy, rolnicy rezygnowali z uprawy ziemniaków skrobiowych na rzecz innych roślin. Z kolei krochmalnie nie chciały płacić wyższej ceny w ich skupie niż wynikająca z Rozporządzenia, wychodząc z założenia, że uwarunkowania produkcyjne wynikające z regulacji tego rynku powinny zapewnić rolnikom wystarczający poziom dochodów. Wyższy poziom cen płaconych przez przemysł za ziemniaki skrobiowe mógłby wpłynąć na zapewnienie pozyskania wystarczającej ilości ziemniaków do przerobu, ale jednocześnie zwiększyłyby to koszty produkcji skrobi.

W ostatnich latach z trzynastu do dziesięciu zmniejszyła się ilość producentów skrobi ziemniaczanej, a przeciętna kwota produkcyjna przypadająca na 1 zakład wzrosła z nieco ponad 11 tys. ton w sezonie 2004/05 do ok. 14,5 tys. ton w sezonach 2007/08 i 2008/09.

Sytuacja ekonomiczno-finansowa firm zajmujących się przetwórstwem ziemniaków, z wyjątkiem 2008 roku, jest znacznie lepsza niż przed akcesją. Jedynie w 2006 roku, na skutek znaczącego spadku produkcji skrobi ziemniaczanej i wzrostu kosztów jednostkowych, nastąpiło przejściowe pogorszenie kondycji finansowej przemysłu przetwórczego. Poprawę tę zanotowano głównie dzięki znaczącemu wzrostowi popytu krajowego i eksportu z dopłatami na rynki krajów trzecich, wzrostowi cen produktów skrobiowych oraz wsparciu sektora poprzez system premii produkcyjnych do wytworzonej skrobi ziemniaczanej.

Przy ogólnym bardzo znaczącym wzroście popytu na produkty skrobiowe, w ostatnich latach nie ma szczególnie zwiększonego zapotrzebowania na skrobię ziemniaczaną, które przekładałoby się z tego powodu na wzrost jej ceny. Produkty skrobiowe wytwarzane ze zbóż są w zasadzie w pełni substytucyjne z pozyskiwanymi z ziemniaków, a koszty ich produkcji są niższe. Przy systematycznym wzroście produkcji skrobi i syropów skrobiowych z pszenicy i ograniczeniu kwotowym produkcji skrobi z ziemniaków, coraz mniejsze znaczenie w zaspokajaniu popytu krajowego na produkty skrobiowe ma skrobia ziemniaczana. Jej udział w produkcji wyrobów skrobiowych ogółem zmniejszył się z prawie 40% w 2001 roku do ok. 20% w 2007 roku. Jeszcze bardziej niekorzystnie kształtuje się relacja produkcji skrobi ziemniaczanej do zużycia produktów skrobiowych ogółem. Jeśli w takich kalkulacjach uwzględnić fakt, że w polskim eksporcie produktów skrobiowych znaczącą część stanowi skrobia ziemniaczana, okazałoby się, że jej faktyczne zużycie na rynku krajowym wynosi nawet poniżej 100 tys. ton, co stanowiło znacznie mniej niż 20%.

Utrzymanie dotychczasowego systemu regulacji i wsparcia na obecnym poziomie (z uwzględnieniem przewidywanych zmian w tym zakresie) nie stanowi optymistycznej wizji dla rozwoju sektora produkcji skrobi ziemniaczanej (zarówno dla producentów ziemniaków skrobiowych, jak i przetwórców). Okazuje się, że przy obecnych uwarunkowaniach ekonomicznych, produkcja skrobi ziemniaczanej i samych ziemniaków skrobiowych jest coraz mniej opłacalna.

W krajach UE-15 udział skrobi ziemniaczanej w zaspokajaniu popytu wewnętrznego jest podobny jak w Polsce i również systematycznie maleje, a obecny poziom produkcji jest utrzymywany dzięki szerokiemu jej wsparciu. Można domniemywać, że bez systemu wsparcia finansowego ramach regulacji tego rynku znaczenie skrobi ziemniaczanej byłoby jeszcze bardziej ograniczone na rzecz skrobi i produktów skrobiowych ze zbóż. Tak więc można z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że sektor produkcji skrobi ziemniaczanej jest niekonkurencyjny w stosunku do skrobi i produktów skrobiowych wytwarzanych ze zbóż.

O konkurencyjności polskich produktów skrobiowych na rynkach zagranicznych może świadczyć porównanie poziomu cen uzyskiwanych w eksporcie produktów skrobiowych, który jest na ogół wyższy od cen płaconych w imporcie. Zdecydowanie na korzyść wypada tutaj porównanie zwłaszcza w przypadku samej skrobi ziemniaczanej, której ceny w sprzedaży na rynki zagraniczne w ostatnich latach były średnio o kilkadziesiąt procent wyższe od cen płaconych w imporcie. Również ceny eksportowe większości modyfikatorów skrobiowych zwykle są o kilka, kilkanaście procent wyższe od cen importowych. Taka sytuacja miała miejsce jeszcze w 2007 roku, natomiast w I połowie 2008 roku relacje tych cen kształtowały się na niekorzyść polskiego eksportu, co znalazło również odzwierciedlenie w pogorszeniu kondycji ekonomiczno-finansowej polskiego przemysłu skrobiowego.

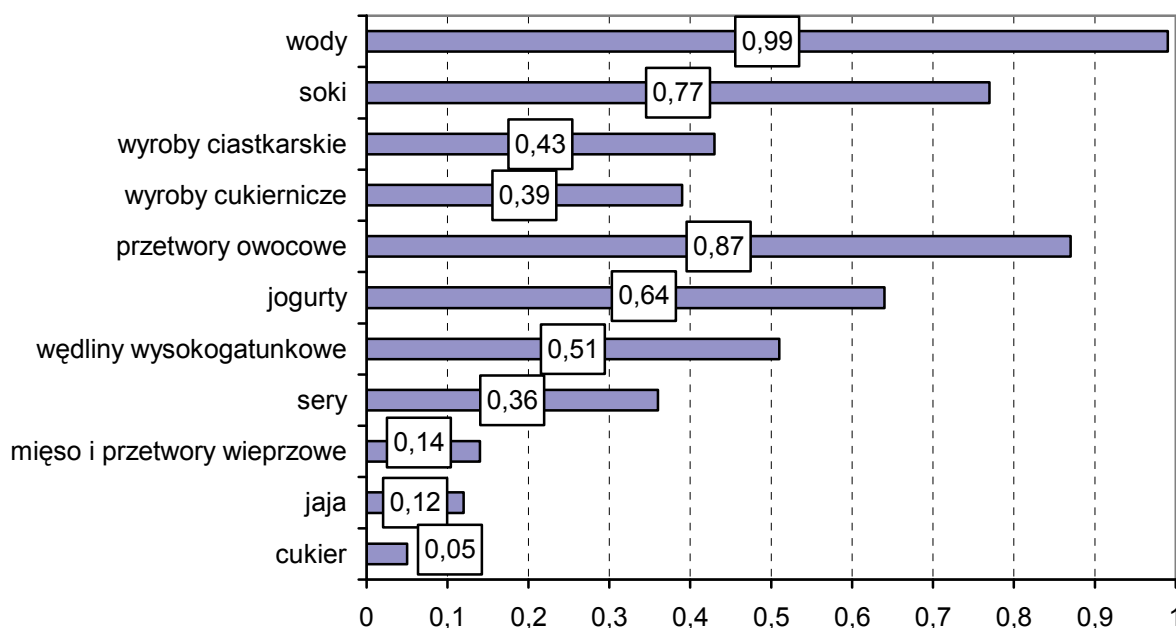
## 9. Wpływ systemów regulacji rynków rolnych na rynek napojów i żywności wysoko przetworzonej

*prof. dr hab. Roman Urban*

### 9.1. Formy regulacji rynku żywności wysoko przetworzonej i napojów

Rynek żywności wysoko przetworzonej i napojów ma luźny związek z rynkami rolnymi i z systemami regulacji tych rynków, ukształtowanymi przez Wspólną Politykę Rolną. Dlatego też przystąpienie Polski do UE nie zmieniło w zasadzie warunków prowadzenia działalności przez producentów żywności wysoko przetworzonej i napojów oraz w handlu tymi produktami. Są to rynki, na których podstawowe relacje (podaż, popyt i ceny) kształtowane są przede wszystkim przez popyt (krajowy i zagraniczny), do którego dostosowuje się podaż i produkcja, a stany równowagi między nimi tylko przejściowo przywracane są przez zmiany cen. Taka sytuacja powoduje, że ceny na rynku żywności wysoko przetworzonej i napojów są względnie stabilne i powiązane bardziej z ogólną koniunkturą gospodarczą niż z koniunkturą na rynku rolnym. Wynika to także z tego, że udział komponentu rolnego w cenie żywności wysoko przetworzonej i napojów jest niski (najczęściej nie przekracza 15%), a elastyczność dochodowa popytu na te produkty jest relatywnie wysoka (rys. 9.1).

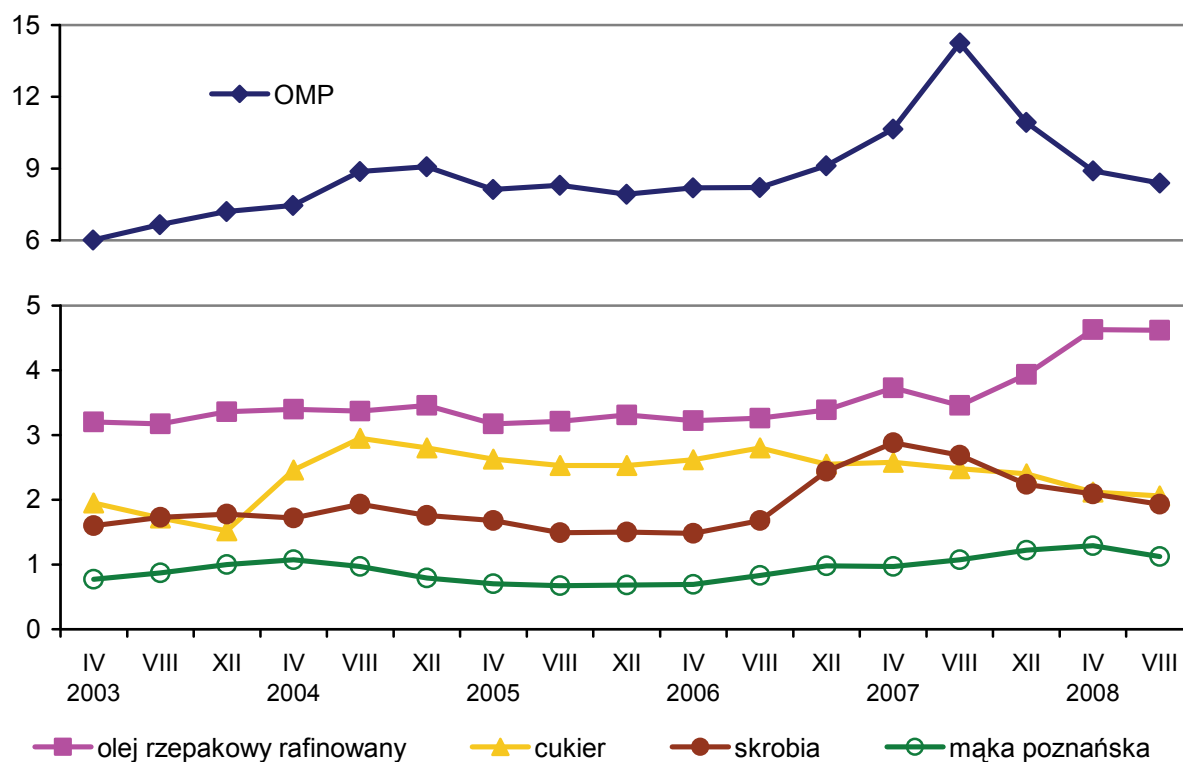
Rysunek 9.1. Elastyczność dochodowa popytu na żywność wysoko przetworzoną i napoje bezalkoholowe na tle innych głównych produktów żywnościowych



Źródło: K. Świetlik, M. Kwasek, *Popyt na żywność*, [w:] *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2007 roku*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, s. 155.

Luźny i pośredni związek rynku żywności głęboko przetworzonej i napojów wynika głównie z tego, że producenci tych produktów spożywczych zużywają surowiec, których produkcja i rynek są przedmiotem Wspólnej Polityki Rolnej i są regulowane przez systemy kształtowane przez tę politykę. Do takich surowców należą mąki, cukier, skrobia ziemniaczana, mleko w proszku czy też oleje roślinne. Ich produkcja jest objęta systemem kwotowania (mleko, cukier, skrobia), systemem cen i zakupów interwencyjnych czy też wsparciem finansowym producentów rolnych, głównie w formie płatności obszarowych. Są to formy interwencji, wchodzące w skład Wspólnej Polityki Rolnej, które po wejściu do UE zmieniły system regulacji rynków rolnych i wpłynęły na ceny wspomnianych surowców pochodzenia rolniczego (rys. 9.2). Zmiany tych cen po przystąpieniu do Unii Europejskiej były następujące:

Rysunek 9.2. Ceny producentów wybranych wyrobów spożywczych (w zł/kg)



Źródło: niepublikowane dane GUS.

- ceny produktów przemiału zbóż znacząco się obniżyły i po zbiorach 2004 roku aż do zbiorów 2006 roku były relatywnie niskie, ale później, głównie pod wpływem zjawisk globalnych, znacząco wzrosły i osiągnęły poziom nie notowany w latach wcześniejszych,

- ceny cukru gwałtownie wzrosły w pierwszych miesiącach po wejściu do UE (o ok. 50%), później przez trzy lata były względnie stabilne i dopiero od roku mają wyraźną tendencję spadkową (o ok. 20%),
- ceny mleka w proszku (odtłuszczonego) znacząco wzrosły po wejściu do Unii Europejskiej (o ok. 20%) i później utrzymywały się na poziomie ok. 8,5-9,0 zł/kg, z wyjątkiem 2007 roku, w którym pod wpływem zjawisk globalnych przekroczyły 14 zł/kg,
- ceny skrobi ziemniaczanej obniżały się po zbiorach 2005 roku (o ok. 10%), ale później przez dwa ostatnie lata były o 50-60% wyższe niż w 2003 roku,
- ceny oleju rzepakowego były względnie stabilne (do końca 2007 roku) i dopiero w 2008 roku pod wpływem zjawisk globalnych prawie o 50% przekroczyły poziom z lat wcześniejszych.

Zjawiska te wskazują, że wejście do UE i objęcie Polski Wspólną Polityką Rolną nie ustabilizowało cen surowców wykorzystywanych we wtórnym przetwórstwie żywności i że ceny tych produktów były relatywnie wysokie, wyraźnie wyższe niż przed przystąpieniem do Unii Europejskiej.

## **9.2. Zmiany produkcji napojów i wtórnego przetwórstwa żywności**

Mimo wysokich i rosnących cen surowców, wtórne przetwórstwo żywności ma stałą i szybką tendencję wzrostową. W latach 2003-2007 wartość produktów tego przetwórstwa zwiększyła się o 33% (w cenach stałych). Był to najszybciej rozwijający się dział przemysłowej produkcji żywności. Jest to efekt zarówno stale rosnącego eksportu, jak i szybko rozwijającego się popytu krajowego.

Z informacji o produkcji przemysłowej oraz o wynikach handlu zagranicznego wynika, że po wejściu Polski do UE w głównych działach przetwórstwa wtórnego żywności (tab. 9.1) wystąpiły następujące zjawiska:

1. Kontynuowana jest stała tendencja wzrostowa produkcji wyrobów cukierniczych. W ciągu pięciu lat zwiększyła się ona o ok. 15-20%. Jest to efekt szybko rosnącego eksportu wyrobów czekoladowych, który w latach 2003-2008 zwiększył się dwukrotnie. Znacząco (o ok. 50%) zwiększył się także eksport innych słodczy. Podobne było tempo wzrostu importu tych produktów, a saldo handlu zagranicznego było dodatnie i rosnące. Wolniej rozwija się krajowy rynek tych produktów. Po wejściu do Unii Europejskiej jego chłonność zwiększyła się w segmencie wyrobów czekoladowych o ok. 10%, a innych słodczy o 20%. Istotne jest także to, że produkcja wyrobów czekoladowych jest silnie (do 46%) zorientowana na odbiorców zagranicznych.

2. W działach wytwarzających wyroby ciastkarskie notowano bardzo szybki wzrost produkcji trwałego pieczywa cukierniczego, która w latach 2003-2008 zwiększyła się prawie dwukrotnie. Względnie stabilna była natomiast produkcja świeżego pieczywa cukierniczego. Szybko rozwijał się eksport i import wyrobów ciastkarskich i poprawiło się saldo handlu zagranicznego tymi produktami, choć na rynkach zagranicznych lokowane jest tylko 11% produkcji, a import pokrywa zaledwie 4% podaży krajowej. Rozwój tego działu wtórnego przetwórstwa żywności wynika głównie z szybkiego wzrostu chłonności krajowego rynku ciastkarskiego (prawie o 50% w latach 2003-2008).

Tabela 9.1. Produkcja, handel zagraniczny i podaż krajowa produktów wtórnego przetwórstwa żywności (w tys. ton, mln litrów)

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008 <sup>a</sup>
Czekolada i wyroby czekoladowe						
produkcja	218,7	250,0	239,7	261,5	263,5	254,0
eksport	56,6	98,1	93,8	112,4	112,5	117,5
import	27,1	32,2	60,6	103,2	71,4	70,0
podaż krajowa	189,2	184,1	206,5	252,3	222,4	206,5
Inne słodyczne						
produkcja	175,7	182,6	187,3	188,1	212,0	215,0
eksport	35,8	37,9	36,7	42,6	50,6	53,0
import	21,7	21,6	24,1	25,5	30,9	31,0
podaż krajowa	161,6	166,3	174,7	171,0	192,3	193,0
Produkcja wyroby ciastkarskie:						
trwałe	224,3	304,0	315,7	346,8	403,8	415,0
świeże	191,7	191,8	188,5	185,4	192,3	197,5
eksport	39,1	52,4	55,2	65,7	63,1	67,5
import	8,0	20,0	22,5	27,6	25,3	22,5
podaż krajowa	384,9	463,4	471,5	494,1	558,3	567,5
Produkcja: sosy, przyprawy, zupy, odżywki	308,2	312,0	351,1	447,0	513,7	560,0
ekstrakty i inne	257,4	347,4	261,3	251,1	267,8	280,0
eksport	69,0	91,0	117,5	147,9	175,2	195,0
import	69,7	70,7	87,2	111,7	121,4	125,0
podaż krajowa	566,3	639,1	582,1	661,9	727,7	770,0
Produkcja: soki	707,2	626,4	672,3	492,4	514,1	520,0
napoje i nektary	518,6	538,4	579,1	954,5	1 075,6	1 200,0
inne napoje bezalkoholowe	4 543,9	4 547,4	5 183,8	5 549,1	5 633,3	5 850,0
eksport <sup>b</sup>	112,6	118,3	180,2	223,9	380,9	405,0
import <sup>b</sup>	29,1	23,2	27,8	48,3	166,5	205,0
podaż krajowa	5 686,2	5 617,1	6 282,8	6 820,4	7 008,6	7 370,0

<sup>a</sup> prognoza na podstawie wyników I półrocza, <sup>b</sup> bez soków pitnych

Źródło: niepublikowane dane GUS i Ministerstwa Finansów.

3. Działem wtórnego przetwórstwa żywności jest także produkcja różnych koncentratów spożywczych. W latach 2003-2008 produkcja sosów, przypraw, zup i odżywek zwiększyła się o 82% przy znacznie wolniejszym (o ok. 10%) wzroście produkcji ekstraktów i innych wyrobów tego działu. Cechą sektora

koncentratów był bardzo duży wzrost eksportu, prawie trzykrotny w ciągu 5 lat. Nieco wolniej (prawie o 80%) rozwijał się import. Saldo handlu zagranicznego tego sektora jest dodatnie i wyraźnie się poprawiło (z ok. -1,0 tys. ton do 70 tys. ton). Stan rozwoju orientacji eksportowej (26%) jest wyższy od przeciętnego w całym przemyśle spożywczym. W tym dziale po wejściu do Unii Europejskiej zanotowano duży wzrost chłonności rynku krajowego (o 36% w latach 2003-2008).

4. Wysoką dynamiką wzrostu charakteryzuje się sektor napojów, szczególnie napojów bezalkoholowych. W latach 2003-2008 ponad dwukrotnie zwiększyła się produkcja nektarów i napojów owocowo-warzywnych, ale przy znaczącym obniżeniu produkcji soków pitnych (o 26%). W tym czasie notowano także istotny wzrost produkcji wód i innych słodzonych napojów bezalkoholowych (prawie o 30%)<sup>1</sup>. Produkcja napojów bezalkoholowych (podobnie jak i alkoholowych) jest zorientowana na rynek krajowy, co oznacza, że rozwój tego działu przemysłu spożywczego wynika głównie ze wzrostu chłonności rynku krajowego (o 30% w ostatnich pięciu latach).

Z oceny tych głównych działów wtórnego przetwórstwa żywności wynika, że ich rozwój był szybki, a źródłem jego wzrostu był rozwój krajowego rynku żywności wysoko przetworzonej i napojów. Jest to efekt przyspieszenia rozwoju gospodarczego kraju, wzrostu dochodów ludności i upowszechniania zachodnioeuropejskich wzorców żywienia. Są to czynniki tylko pośrednio związane z procesami integracji europejskiej, słabo powiązane z systemami regulacji rynków rolnych i Wspólną Polityką Rolną. W tej części gospodarki żywnościowej mniejsza była też rola eksportu jako czynnika wzrostu produkcji.

### **9.3. Rozwój cen na rynku produktów wtórnego przetwórstwa żywności**

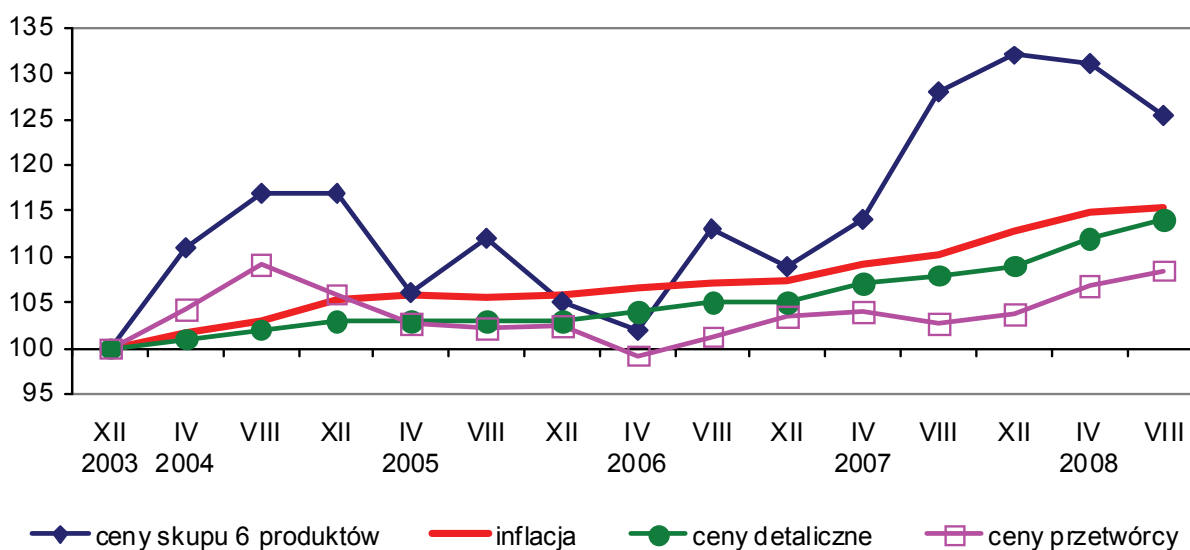
Wskaźniki dynamiki wskazują, że na rynku krajowym ceny żywności głęboko przetworzonej (głównie wyrobów cukierniczych i koncentratów spożywczych) były względnie stabilne (rys. 9.3). Ceny detaliczne tych produktów wznosiły się w tempie średnio o 1/3 niższym niż ceny towarów i usług konsumpcyjnych oraz prawie dwukrotnie wolniej niż ceny innych towarów żywnościowych. W warunkach stale rosnącego popytu przywracanie równowagi na rynku żywności wysoko przetworzonej następowało nie tyle przez wzrost cen, co głównie w drodze zwiększania podaży. Istotne jest także to, że na rynku tych dóbr żywnościowych pewne przyspieszenie dynamiki cen w pierwszych miesiącach po

---

<sup>1</sup> Podobnie duży był wzrost produkcji napojów alkoholowych. W latach 2003-2008 produkcja piwa zwiększyła się o 27,5%, wódek o ok. 35%, przy obniżeniu produkcji win i napojów winnych o ponad 40%.

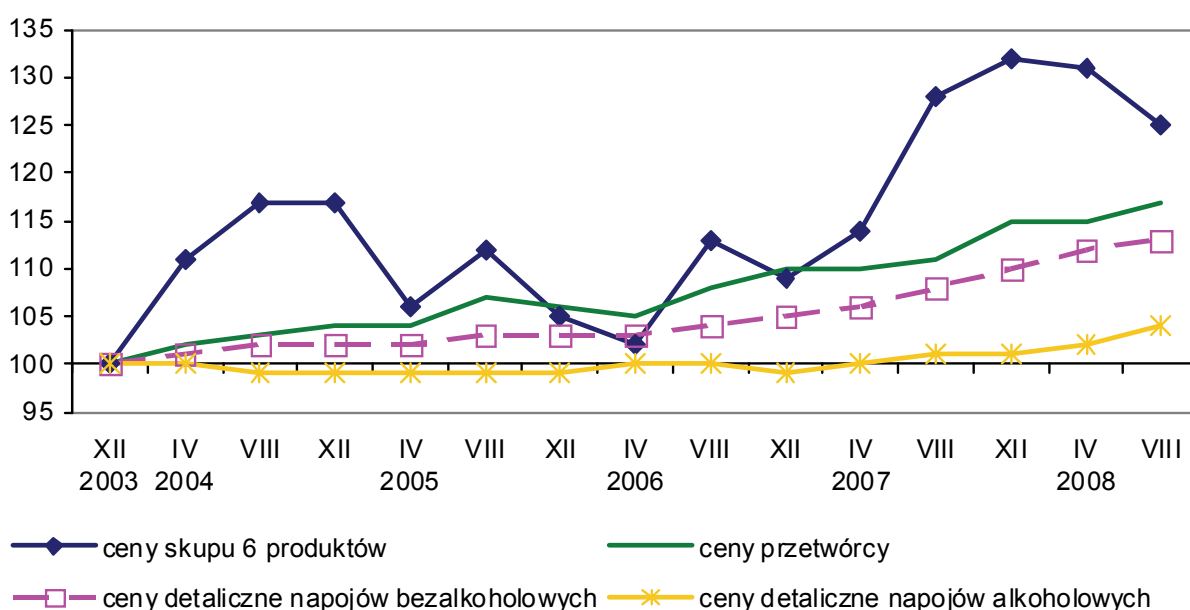
wejściu do UE nastąpiło na poziomie cen zbytu przetwórcy, co wynikało głównie z dużego wzrostu cen takiego surowca, jak cukier (por. rys. 9.2). Kolejne przyspieszenie tempa wzrostu cen żywności wysoko przetworzonej notowane w 2007 i 2008 roku dotyczyło zarówno cen zbytu przetwórców, jak i płaconych przez konsumentów. Jednakże to przyspieszenie cen produktów wtórnego przetwórstwa żywności było mniejsze na całym rynku żywnościowym. Ważne jest także to, że zmiany cen żywności wysoko przetworzonej nie miały bezpośredniego związku ze zmianami cen rolnych.

Rysunek 9.3. Rozwój cen na rynku pozostałej żywności (XII 2003 = 100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 9.4. Rozwój cen na rynku napojów (XII 2003 = 100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.



Podobne zjawiska notowano na rynku napojów bezalkoholowych (rys. 9.4). Ceny detaliczne tych napojów wzrastały w tempie wolniejszym od inflacji i od cen innych dóbr żywnościowych, ale znacznie szybciej niż napojów alkoholowych. Nie było przyspieszenia tempa wzrostu cen napojów bezalkoholowych w pierwszych miesiącach po wejściu do Unii Europejskiej, lecz dopiero w ostatnim roku. Od grudnia 2006 roku ceny detaliczne tych napojów wzrosły bardziej niż w latach 2003-2006. Szybciej od cen detalicznych wzrastały ceny producenta napojów bezalkoholowych, przy czym również w tym przypadku przyspieszenie dynamiki cen miało miejsce dopiero w 2007 i 2008 roku. W tym okresie przywracanie równowagi na rynku napojów następowało nie tylko przez wzrost podaży, lecz także w wyniku wzrostu cen.

#### **9.4. Wyniki ekonomiczno-finansowe producentów żywności wysoko przetworzonej i napojów bezalkoholowych**

W ślad za rosnącą produkcją poprawiają się wyniki ekonomiczno-finansowe wtórnego przetwórstwa żywności (tab. 9.2). W latach 2003-2007 zanotowano w tej części przemysłu spożywczego:

- wzrost wartości produkcji o 64%, podczas gdy w całym przemyśle spożywczym zwiększyła się ona o 51,5%,
- stały, choć powolny wzrost zatrudnienia (o 15%), przy względnie stabilnym zatrudnieniu w całym przemyśle spożywczym, a w ślad za tym znaczącą poprawę wydajności pracy,
- duży przyrost wartości dodanej (o 52%), przy nieco mniejszym przyroście opłaty pracy (o 44%) i wyższym wzroście opłaty kapitału (o 63%) oraz jeszcze wyższym (prawie trzykrotnym) wzroście wyniku finansowego netto,
- znaczącą poprawę rentowności (z 3,36 do 6,09%), przy czym jej poziom w przetwórstwie wtórnym jest ciągle wyraźnie wyższy niż całego przemysłu spożywczego (4,25% w 2007 roku),
- duży wzrost wartości kapitału własnego (o 72,5%), wyższy niż w całym przemyśle spożywczym (o 58%), przy relatywnie bardzo niskim zadłużeniu długoterminowym (tylko ok. 18% kapitału własnego),
- dalsze znaczące zwiększenie wartości inwestycji (o 47%) i względnego poziomu inwestowania,
- poprawę i wysoki poziom bieżącej płynności finansowej.

Tabela 9.2. Ekonomiczno-finansowe wyniki producentów napojów i produktów wtórnego przetwórstwa żywności

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	I półrocze	
						2007	2008
<b>Przetwórstwo wtórne</b>							
Produkcja w cenach bazowych (w mln zł)	24 549	28 901	29 280	31 665	40 349	17 324	20 260
Zatrudnienie (tys. osób)	93,5	96,2	99,2	99,0	107,9	101,2	109,5
Wartość dodana (w mln zł)	6 309	7 212	7 477	7 826	9 602	4 437	4 997
w tym: opłata pracy	3 118	3 298	3 439	3 623	4 480	1 984	2 345
opłata kapitału	2 998	3 495	3 796	3 931	4 880	2 340	2 518
Wynik finansowy netto (w mln zł)	826	1 496	1 543	1 819	2 458	1 227	1 318
Kapitał własny (w mln zł)	9 254	10 566	11 815	13 001	15 967	13 631	15 518
Zadłużenie długoterminowe (w mln zł)	2 117	2 176	1 877	2 643	2 925	2 856	2 533
Płynność bieżąca	1,35	1,39	1,55	1,55	1,55	1,60	1,45
Inwestycje (w mln zł)	1 428	1 621	1 740	1 922	2 090	846	911
<b>Przemysł cukierniczy</b>							
Produkcja w cenach bazowych (w mln zł)	4 949	6 702	6 998	7 719	8 746	4 053	3 835
Zatrudnienie (tys. osób)	25,4	25,7	25,7	25,5	27,1	26,6	27,6
Wartość dodana (w mln zł)	1 513	1 879	1 943	2 075	2 286	1 086	1 144
w tym: opłata pracy	774	842	860	904	1 045	491	502
opłata kapitału	707	999	1 041	1 126	1 195	571	615
Wynik finansowy netto (w mln zł)	164	337	311	488	573	260	328
Kapitał własny (w mln zł)	2 212	2 862	3 196	3 430	3 995	3 892	.
Zadłużenie długoterminowe (w mln zł)	211	297	331	580	594	594	526
Płynność bieżąca	1,33	1,39	1,47	1,47	1,49	1,69	1,19
Inwestycje (w mln zł)	311	403	509	521	522	197	175

cd. tab. 9.2

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	I półrocze	
						2007	2008
<b>Przemysł koncentratów spożywczych</b>							
Produkcja w cenach bazowych (w mln zł)	5 183	5 694	5 482	5 586	9 594	3 069	5 378
Zatrudnienie (tys. osób)	14,9	15,6	15,2	15,5	20,2	15,9	22,2
Wartość dodana (w mln zł)	1 360	1 438	1 466	1 490	2 386	842	1 301
w tym: opłata pracy	645	683	683	699	1 170	380	637
opłata kapitału	668	705	711	697	1 164	441	634
Wynik finansowy netto (w mln zł)	246	369	407	390	636	245	373
Kapitał własny (w mln zł)	2 040	1 993	1 949	2 196	3 213	2 835	3 421
Zadłużenie długoterminowe (w mln zł)	347	319	432	437	449	435	411
Płynność bieżąca	1,74	1,70	1,66	1,65	1,49	1,85	1,38
Inwestycje (w mln zł)	224	274	252	266	461	106	140
<b>Przemysł napojów bezalkoholowych łącznie z sokowniczym</b>							
Produkcja w cenach bazowych (w mln zł)	5 573	5 841	6 533	7 009	8 744	3 833	3 605
Zatrudnienie (tys. osób)	17,9	18,1	17,4	17,3	18,7	18,4	16,8
Wartość dodana (w mln zł)	1 417	1 477	1 551	1 681	2 017	1 028	982
w tym: opłata pracy	659	645	697	720	841	402	407
opłata kapitału	703	766	802	906	1 113	598	547
Wynik finansowy netto (w mln zł)	114	219	210	378	481	322	244
Kapitał własny (w mln zł)	2 314	2 443	2 979	2 908	4 106	2 532	3 514
Zadłużenie długoterminowe (w mln zł)	772	762	425	879	1 061	1 086	866
Płynność bieżąca	1,12	1,23	1,19	1,33	1,24	1,16	1,42
Inwestycje (w mln zł)	543	521	439	529	580	279	344

Źródło: obliczenia własne na podstawie niepublikowanych danych GUS.

Podobną i dużą poprawę wszystkich wyżej wymienionych mierników stanu ekonomiczno-finansowego firm obserwowano w głównych działach wtórnego przetwórstwa żywności. Dotyczy to przemysłu cukierniczego, produkującego słodycze i trwałe pieczywo cukiernicze, przemysłu koncentratów spożywczych (przypraw, odżywek, zup itp.) oraz producentów napojów bezalkoholowych, łącznie z przemysłem sokowniczym. W tych działach wartość produkcji sprzedanej (w cenach bazowych), wartość dodana, kapitał własny i inwestycje zwiększyły się przynajmniej dwukrotnie (w latach 2003-2007), a zysk przynajmniej trzykrotnie. Notujemy także poprawę bieżącej płynności finansowej oraz przynajmniej utrzymanie niskiego poziomu zadłużenia długoterminowego. Wyniki wtórnego przetwórstwa żywności są więc mało wrażliwe na zmiany warunków zaopatrzenia surowcowego.

## **9.5. Konkluzje**

Zjawiska obserwowane na rynku napojów i żywności wysoko przetworzonej kształtuje głównie szybko rosnący popyt, do którego dostosowuje się podaż i produkcja, a stan równowagi rynkowej tylko przejściowo przywracany jest przez zmiany cen. Na te rynki niewielki i tylko pośredni wpływ ma Wspólna Polityka Rolna, która jednak wpływa na ceny głównych komponentów surowcowych. Ceny te po wejściu do UE były relatywnie wysokie, ale nie osłabiło to szybkiej tendencji wzrostowej sprzedaży i produkcji żywności wysoko przetworzonej. Była to najszybciej rozwijająca się część polskiego rynku i przemysłu żywnościowego, charakteryzująca się równocześnie największą stabilizacją cen, znacznie większą niż w innych segmentach rynku żywnościowego. Producenci napojów i żywności wysoko przetworzonej osiągają lepsze wskaźniki finansowe niż inne działy przemysłu spożywczego i można zauważyć wyraźną ich poprawę po wejściu do Unii Europejskiej. Jest to część rynku mało wrażliwa na zmiany w zakresie zasilania surowcowego, a przez to i na zmiany w polityce rolnej.

## 10. Ocena wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na rynki rolne w Polsce

*dr inż. Robert Mroczek*

Rynki rolne różnią się stopniem interwencji publicznej w ich funkcjonowaniu. Najdalej idącą ochroną objęte zostały te rynki, które dotyczą tradycyjnych dziedzin produkcji rolnej Europy Zachodniej i Północnej (rynek zbóż, mleka, wołowiny i cielęciny). Słabe mechanizmy ochronne zostały natomiast zastosowane w odniesieniu do rynku wieprzowiny, drobiu i jaj. Funkcjonowanie tych rynków opiera się na koncepcji ograniczonego zakresu interwencji wewnętrznej.

Do podstawowych rynków rolnych w Polsce – zarówno przed, jak i po integracji z UE – należą rynek mleka, żywca wieprzowego oraz zbóż. W 2007 roku ich udział w produkcji globalnej rolniczej wyniósł 49,8%, a w produkcji towarowej 48,5%<sup>1</sup>. Systemem kwotowania (limitowania) produkcji objęte są następujące produkty rolnicze: mleko, cukier oraz skrobia ziemniaczana.

### 10.1. Rynek zbóż

W systemie organizacji rynków rolnych Unii Europejskiej podstawowe znaczenie ma rynek zbóż. Jego szczególne znaczenie wynika stąd, że zboża odgrywają kluczową rolę w żywieniu zarówno ludzi, jak i zwierząt, a ceny zbóż w zasadniczy sposób kształtują poziom cen wielu innych produktów. Do podstawowych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej stosowanych na rynku zbóż należy zaliczyć:

- interwencję rynkową (skup interwencyjny w oparciu o system cen interwencyjnych),
- bezpośrednie wsparcie dochodów (dopłaty w systemie uproszczonym),
- system handlu zagranicznego (system licencji eksportowych i importowych, refundacje eksportowe, system ceł importowych oraz kontyngentów preferencyjnych).

Produkcja zbóż jest pochodną dwóch wielkości, tj. powierzchni uprawy oraz uzyskiwanych plonów. W latach 2004-2008 średnia produkcja zbóż wynosiła 26,6 mln ton i była wyższa o 1,5 mln ton niż w latach 1999-2003. Większe zbiory zbóż wynikają m.in. ze zwiększenia powierzchni zasiewów zbóż po 2004 roku

---

<sup>1</sup> W 2007 roku globalna produkcja rolnicza osiągnęła wartość 81,5 mld zł, a towarowa produkcja rolnicza wyniosła 52,5 mld zł.

o ok. 200 tys. ha do 8,4 mln ha. Nadal występują wahania w produkcji zbóż między poszczególnymi latami, a ich zmienność w obu porównywanych okresach pozostała na tym samym poziomie, tj. ok. 7,2% (tab. 10.1).

Tabela 10.1. Produkcja zbóż (w mln ton)

Rok	Produkcja	Odchylenie od średniej pięcioletniej
1999	25,7	+0,6
2000	22,3	-2,8
2001	27,0	+1,9
2002	26,9	+1,8
2003	23,4	-1,7
2004	29,6	+3,0
2005	26,9	+0,3
2006	21,7	-4,9
2007	27,0	+0,4
2008	27,7	+1,1
Średnia 1999-2003	25,1	±1,8
2004-2008	26,6	±1,9
Średnia 1999-2003 (w proc.)	×	±7,1
2004-2008	×	±7,3

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS z lat 1999-2007 i obliczenia własne.

Czynnikiem, który ma decydujący wpływ na wahania produkcji zbóż są warunki pogodowe. Wspólna Polityka Rolna i jej mechanizmy tylko w niewielkim stopniu, i to w sposób pośredni, wpłynęły na zwiększenie powierzchni uprawy zbóż w naszym kraju, nie eliminując w żadnym razie ich wahań.

Przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej rolę podmiotu stabilizującego rynki rolne w Polsce, w tym też rynek zbóż, pełniła Agencja Rynku Rolnego (ARR). Realizowała ona interwencyjną politykę państwa, której celem była wspomniana wyżej stabilizacja poszczególnych rynków rolnych oraz ochrona dochodów producentów rolnych.

W 1998 roku wprowadzono nowy instrument interwencji na rynku zbóż, jakim były dopłaty dla przedsiębiorców dokonujących skupu zbóż konsumpcyjnych ze zbiorów tego roku o ustalonych parametrach jakościowych, po cenach nie niższych niż ceny interwencyjne<sup>2</sup>. Dalsze zmiany w tym systemie wpro-

<sup>2</sup> W latach wcześniejszych (1990-1997) dominującymi formami interwencji na rynku zbóż realizowanymi przez ARR były: zakupy bezpośrednie, skup zaliczkowy oraz zakupy w systemie tzw. magazynów autoryzowanych. Nie był prowadzony skup z dopłatami dla producentów zbóż.

dzono w 1999 roku. Istotą modyfikacji było skierowanie dopłat bezpośrednich do producentów sprzedających zboże krajowym przedsiębiorcom, którzy mieli umowy zawarte z ARR<sup>3</sup>. W latach 1998-2004, tj. w okresie bezpośrednio poprzedzającym akcesję Polski do UE, skup zbóż (pszenicy oraz żyta) z dopłatą do ceny skupu był główną formą interwencji na rynku zbóż. Zakupy bezpośrednie pszenicy oraz żyta na potrzeby Agencji Rynku Rolnego stanowiły w tym czasie znacznie mniejszą pozycję (tab. 10.2).

Tabela 10.2. Produkcja, skup i zakres interwencji ARR na rynku zbóż w latach 1998-2008 (w tys. ton)

Rok	Zbiory zbóż ogółem	Skup	Skala interwencji w roku <sup>a</sup>		
			ogółem	w tym:	
				zakupy bezpośrednie	skup z dopłatami
1998	27 101	4 885	1 536	312,5	1 223,5
1999	25 690	6 400	3 225	328	2 897
2000	22 341	7 090	3 487	-	3 487
2001	26 960	6 934	4 038	940	3 098
2002	26 877	7 940	4 910	300	4 224 + 386 <sup>b</sup>
2003	23 391	7 599	4 867	238	4 317 + 312 <sup>b</sup>
2004	29 635	6 987	1 000	1 000 <sup>c</sup>	-
2005	26 846	7 867	711	711	-
2006	21 714	7 125	485 <sup>d</sup>	485	-
2007	27 040	6 629	-	-	-
2008	27 700	.	.	-	-

<sup>a</sup> w latach 1998-2003 obejmuje pszenicę i żyto, a od 2004 roku – pszenicę, jęczmień i kukurydzę; <sup>b</sup> dopłaty do przechowywania; <sup>c</sup> oferty realizowane do końca lipca; <sup>d</sup> zakupy zbóż ze zbiorów 2005 roku

Źródło: S. Stańko, *Agencja Rynku Rolnego – zakres i formy działań w latach 1991-2004*, [w:] *Agencja Rynku Rolnego 1990-2005*, Wyd. ARR, Warszawa 2005, s. 34; *Rynek zbóż. Stan i perspektywy*, nr 32, 35, „*Analizy Rynkowe*” 2007, 2008; *Roczniki Statystyczne GUS z lat 2004-2008*.

Dopłatami do ceny interwencyjnej skupowanej pszenicy i żyta objęte było od 5,7% w 1998 roku do 20,8% w 2003 roku zebranego zboża ogółem (tab. 10.2)<sup>4</sup>. Ze względu na ograniczony zasięg skupu interwencyjnego, niezależnie od jego

<sup>3</sup> S. Stańko, *Agencja Rynku Rolnego – zakres i formy działań w latach 1991-2004*, [w:] *Agencja Rynku Rolnego 1990-2005*, Wyd. ARR, Warszawa 2005, s. 31-35.

<sup>4</sup> Wysokość dopłat do skupowanej pszenicy i żyta przedstawia aneks 10.1.

formy realizacji (skup z dopłatami do ceny skupu zbóż lub skup bezpośredni na potrzeby ARR), tylko część producentów zbóż otrzymywała najwyższe ceny za sprzedane w ten sposób zboże. Skup interwencyjny rozpoczął się już w trakcie żniw (w lipcu) i trwał do końca października. Z każdym miesiącem wzrastała cena interwencyjna skupu pszenicy i żyta, a wraz z nią dopłaty do skupowanego zboża. W ten sposób Agencja jako największy podmiot na rynku, „ustawiała” niejako rynek.

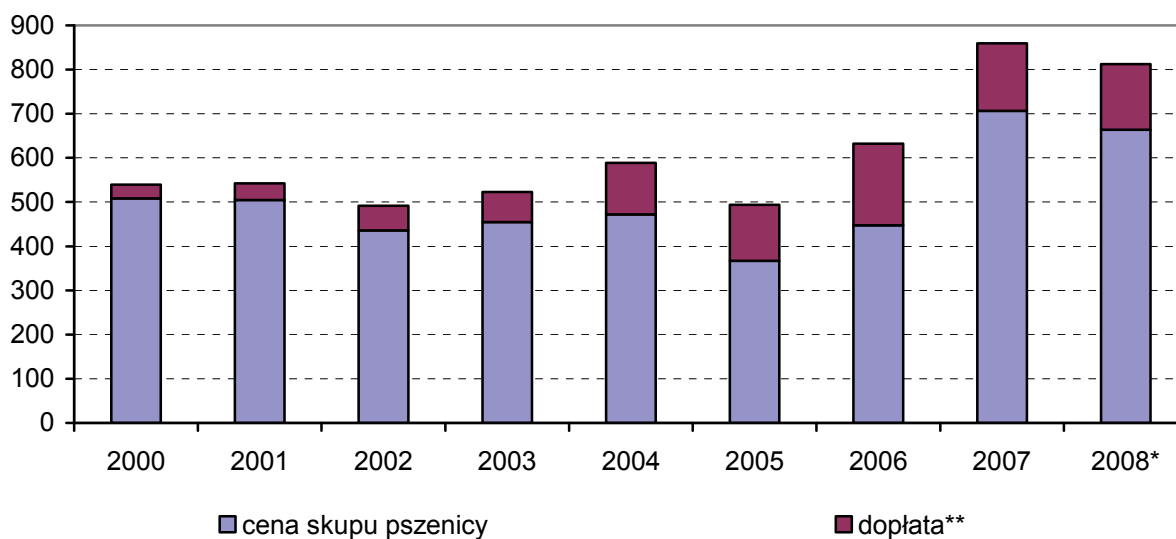
Od 2004 roku na rynku zbóż obowiązuje jedna cena interwencyjna (101,31 euro/t) i odnosi się ona do takich gatunków, jak: pszenica, jęczmień oraz kukurydza. Ponadto skup interwencyjny zaczyna się dopiero od listopada i trwa do końca maja następnego roku. W ten sposób w 2005 roku zakupiono nieco ponad 700 tys. ton zbóż, a w I połowie 2006 roku – niespełna 500 tys. ton (tab. 10.2). W następnych latach ceny rynkowe zbóż były wyższe od ceny interwencyjnej, stąd mechanizm ten nie był wykorzystywany. Być może niewielkie ilości ziarna zbóż w systemie skupu interwencyjnego zostaną zakupione pod koniec 2008 roku.

W latach 2004-2008 przeciętna wysokość dopłat bezpośrednich (obszarowych) na 1 tonę zebranej pszenicy wahała się od 21,6 do 41,2% średniej ceny jej skupu. Znacznie większy udział dopłat, ze względu na niższe plony, przypadł producentom żyta, gdyż ich wysokość wahała się od 41,3 do aż 76,6% przeciętnej ceny skupu żyta (aneks 10.3). Można przyjąć, że producenci obu gatunków zbóż otrzymywali o tyle „wyższe ceny” lub też o tyle wzrastał ich przychód, gdy zboże to wykorzystywali w inny sposób we własnym gospodarstwie.

Przed 2004 rokiem udział dopłat w cenie interwencyjnej skupu pszenicy wahał się od 14,6% w 2000 roku do 25,0% w 2003 roku (w okresie lipiec/sierpień), a w cenie żyta było to odpowiednio od 13,6 do 23,1% (aneks 10.1). Jeżeli jednak uwzględnimy zaangażowane środki Agencji Rynku Rolnego na interwencję na rynku zbóż w odniesieniu do całej produkcji pszenicy oraz żyta, to okaże się, że w latach 2000-2003 dopłaty te były kilkakrotnie niższe w przypadku pszenicy i kilkunastokrotnie w odniesieniu do żyta (rys. 10.1 i 10.2). W latach 2007-2008 wysokość dopłat bezpośrednich (obszarowych) do pszenicy, żyta oraz innych gatunków zbóż byłaby jeszcze wyższa, gdyby nie aprecjacja złotych.



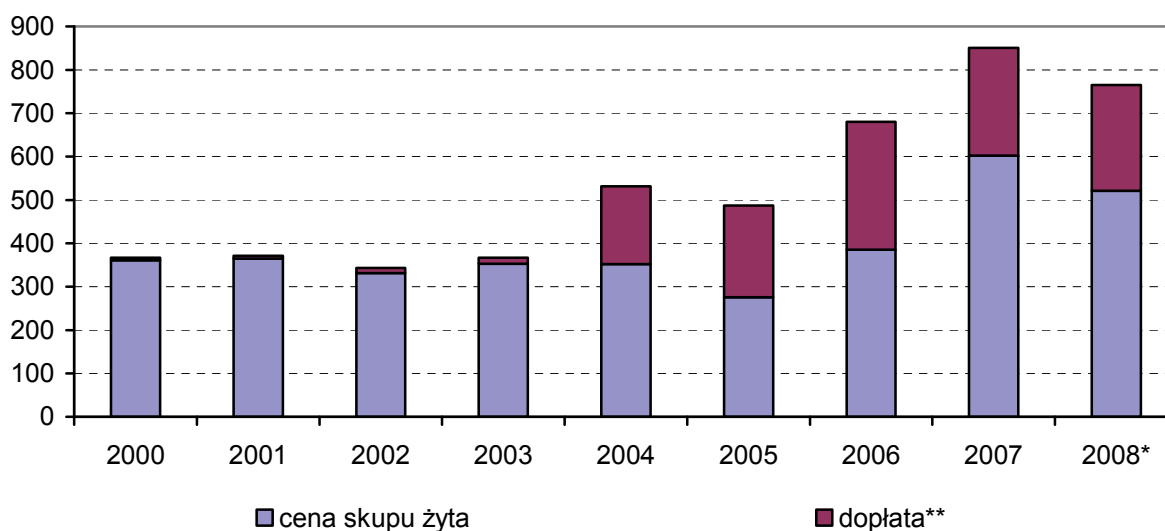
Rysunek 10.1. Ceny producenta pszenicy w Polsce (w zł/t)



\* szacunek \*\* W latach 2000-2003 wysokość dopłat do tony pszenicy została obliczona na podstawie wydatkowanych kwot przez ARR na skup interwencyjny pszenicy jako iloczyn zakupionej pszenicy i średniej wysokości dopłat – do ceny interwencyjnej, z lipca, sierpnia i września wraz ze środkami finansowymi przeznaczonymi na dopłaty do skupu ziarna pszenicy, w przeliczeniu na jej całkowitą produkcję, a od 2004 roku są to dopłaty bezpośrednie (obszarowe) (JPO – Jednolita Płatność Obszarowa wraz z UPO – Uzupełniająca Płatność Obszarowa), w przeliczeniu na tonę wyprodukowanej pszenicy.

Źródło: aneks 10.1-10.4.

Rysunek 10.2. Ceny producenta żyta w Polsce (w zł/t)



\* szacunek \*\* W latach 2000-2003 wysokość dopłat do tony żyta została obliczona na podstawie wydatkowanych kwot przez ARR na skup interwencyjny żyta jako iloczyn zakupionego żyta i średniej wysokości dopłat – do ceny interwencyjnej, z lipca, sierpnia i września wraz ze środkami finansowymi przeznaczonymi na dopłaty do skupu żyta, w przeliczeniu na jego całkowitą produkcję, a od 2004 roku są to dopłaty bezpośrednie (obszarowe) (JPO – Jednolita Płatność Obszarowa wraz z UPO – Uzupełniająca Płatność Obszarowa) w przeliczeniu na tonę wyprodukowanego żyta.

Źródło: aneks 10.1-10.4.

Bezpośrednie wsparcie dochodów producentów zbóż w postaci dopłat obszarowych po 1 maja 2004 roku, jest na dużo wyższym poziomie niż w latach wcześniejszych. Wsparcie to otrzymują wszyscy rolnicy uprawiający zboża, a jego wysokość jest wyższa w przeliczeniu na jedną tonę, np. pszenicy czy żyta. Ponadto należy pamiętać, iż duża część gospodarstw rolnych znajduje się na tzw. obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Do takich obszarów w 2004 roku zostało zakwalifikowanych 4853 tys. ha użytków rolnych<sup>5</sup>. Z tego tytułu ich właściciele dostają dodatkowe wsparcie w wysokości 46 euro/ha. W największej części adresatami tej pomocy są gospodarstwa uprawiające zboża. W zależności od kursu złotego względem euro i średnich plonów zbóż, dodatkowy dochód rolników gospodarujących na obszarach ONW wynosił w ostatnich latach ok. 40 zł do jednej tony zebranego ziarna. Dopłaty bezpośrednie wraz z dopłatami ONW stanowią istotne wsparcie i są znaczącą pozycją w dochodach rolników.

Przeciętna cena skupu pszenicy w latach 2004-2008 wyniosła 532 zł/t i była wyższa o 13,8% niż w latach 1999-2003. W latach poprzedzających integrację Polski z UE ceny skupu pszenicy były u nas bardziej stabilne niż w latach następnych. Średnioroczna zmienność cen skupu pszenicy w latach 1999-2003 wyniosła niespełna 7%, tj.  $\pm 31,3$  zł/t. W latach 2004-2008 zmienność ta była 3,5-krotnie większa (tab. 10.3).

Tabela 10.3. Ceny skupu pszenicy (w zł/t)

Rok	Cena	Odchylenie od średniej pięcioletniej
1999	429,8	-37,4
2000	508,2	+41,0
2001	504,5	+37,3
2002	439,0	-28,2
2003	454,7	-12,5
2004	471,9	-59,6
2005	366,9	-164,6
2006	447,6	-83,9
2007	706,8	+175,3
2008 <sup>a</sup>	664,3	+132,8
Średnia 1999-2003	467,2	$\pm 31,3$
2004-2008 <sup>a</sup>	531,5	$\pm 123,2$
Średnia 1999-2003 (w proc.)	×	$\pm 6,7$
2004-2008 <sup>a</sup>	×	$\pm 23,2$

<sup>a</sup> szacunek

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS z lat 1999-2007 i obliczenia własne.

<sup>5</sup> K.Ł. Czapiewski, G. Niewęgłowska, M. Stolbova, *Obszary o niekorzystnym gospodarowaniu w rolnictwie. Stan obecny i wnioski na przyszłość*, seria Program Wieloletni, nr 95, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, s. 57.

Wzrost cen zbóż w 2007 roku był zjawiskiem o zasięgu globalnym. Uwarunkowania zewnętrzne miały znacznie większy wpływ na krajowe ceny zbóż niż sytuacja rynkowa w kraju. Pomimo dobrych zbiorów krajowych, dały o sobie znać przede wszystkim niedobory ziarna w Europie Zachodniej i na rynkach światowych, a także niski poziom zapasów. Wysokie ceny światowe zbóż spowodowały, że transakcje handlowe również w Europie odbywały się przy bardzo wysokich cenach, co miało duży wpływ na poziom cen w kraju. Cena interwencyjna, która była na znacznie niższym poziomie niż rynkowa, nie odgrywała żadnej roli w kształtowaniu cen rynkowych. Poziom cen krajowych wyznaczały, w zależności od rejonu kraju, ceny importowe powiększone o koszty dostawy lub ceny uzyskiwane w eksporcie. Można stwierdzić, że w zaistniałej sytuacji Wspólna Polityka Rolna i jej mechanizmy nie zdołały zapewnić nam większej stabilizacji cen na rynku zbóż, niż gdybyśmy nie należeli do Wspólnoty.

Wysoka cen rynkowa zbóż w sezonach 2006/07 i 2007/08 przekraczająca znacznie cenę interwencyjną (103,31 euro/t pszenicy, jęczmienia czy kukurydzy) spowodowała, że skup interwencyjny nie był uruchamiany. Mechanizm ten był „uśpiony”. Komisja Europejska (KE) nie miała możliwości przeciwdziałania nadmiernemu wzrostowi cen, ponieważ niski był stan zapasów interwencyjnych. Z powodu wysokich cen i małej podaży zbóż, KE zawiesiła pobieranie opłat celnych oraz wypłacanie refundacji do eksportu ziarna, a w celu zwiększenia produkcji zbóż, zniosła w krajach starej Unii obowiązkowe odłogowanie gruntów ornych.

Tabela 10.4. Towarowość produkcji zbóż

Rok	Towarowość (w proc.)	Odchylenie od średniej pięcioletniej (czteroletniej) (w p.p.)
1999	35,0	-2,9
2000	39,8	+1,9
2001	35,9	-2,0
2002	39,4	+1,5
2003	39,6	+1,7
2004	39,1	-4,7
2005	47,6	+3,8
2006	48,3	+4,5
2007	40,1	-3,7
Średnia 1999-2003	37,9	±2,0
2004-2007	43,8	±4,2

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS z lat 1999-2007 i obliczenia własne.

Dobre zbiory światowe zbóż w 2008 roku spowodowały spadek ich cen. W sierpniu 2008 roku pszenicę skupowano w Polsce po 570 zł/t, miesiąc później płacono za nią o 10% mniej, a w końcu października ok. 450 zł/t, podczas gdy

jeszcze pół roku wcześniej płacono ponad 900 zł/t. Komisja Europejska w październiku 2008 roku przywróciła cła przywózowe na niektóre zboża z krajów trzecich w odniesieniu do roku gospodarczego 2008/09. Ma to zapobiec dalszym spadkom cen zbóż na unijnym rynku i utrzymać dochody rolników na odpowiednim poziomie.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej wzrosła towarowość produkcji zbóż. W latach 2004-2007 wartość sprzedanego zboża stanowiła blisko 44% produkcji globalnej i była ona o 5,9 p.p. wyższa niż w latach 1999-2003 (tab. 10.4). W 2006 roku, kiedy zebrano niespełna 22 mln ton zbóż, produkcja towarowa stanowiła ponad 48% produkcji globalnej zbóż. Wahania w zbiorach zbóż oraz duża zmienność cen skupu w latach 2004-2008 spowodowały ponad 2-krotnie większą zmienność produkcji towarowej, niż miało to miejsce w latach 1999-2003.

## **Konkluzje**

Skup interwencyjny na rynku zbóż był prowadzony tylko w 2005 roku i w I półroczu 2006 roku. W następnych latach mechanizm ten nie był stosowany, gdyż ceny rynkowe (światowe) zbóż były wyższe od ceny interwencyjnej.

Dopłaty bezpośrednie stabilizują i dają producentom zbóż dodatkowy dochód, zwłaszcza w okresach, gdy ceny zbóż spadają.

Mechanizmy WPR nie wyeliminowały wahań cen na rynku zbóż. Stabilizatorem cen na unijnym rynku zbóż były refundacje do eksportu ziarna do krajów trzecich, jak też cła ochronne. Jednak skuteczność tego mechanizmu w zderzeniu z dynamicznie zmieniającą się sytuacją na światowych rynkach zbóż okazała się niewystarczająca. Ceny unijne zbóż poddane były presji cen światowych i podążały w ich kierunku. Być może zasadne byłoby zweryfikowanie (podniesienie) wysokości ceny interwencyjnej na rynku zbóż w Unii Europejskiej.

## **10.2. Rynek mięsa**

Na rynku mięsa stosuje się m.in.:

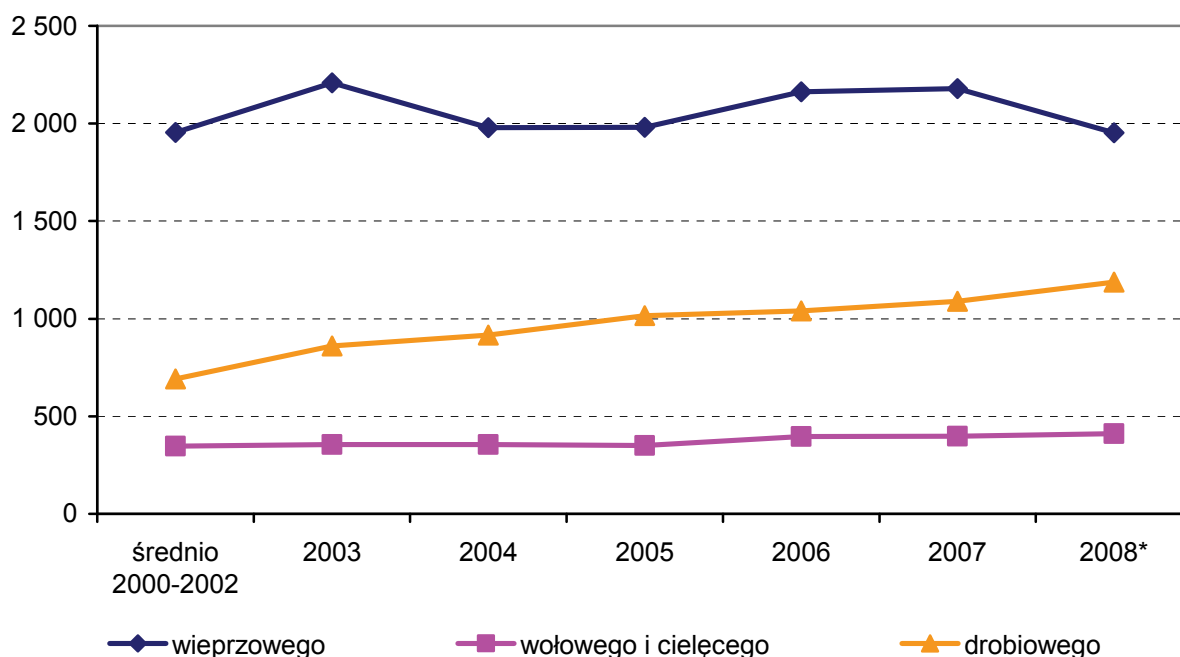
- system cen referencyjnych,
- dopłaty do prywatnego magazynowania mięsa (głównie wieprzowego),
- subsydia eksportowe do wieprzowiny<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Na mocy Rozporządzenia Komisji (WE) Nr 1410/2007 z dnia 29 listopada 2007 r. ustalone zostały refundacje wywózowe dla wieprzowiny, które umożliwiły Polsce wyeksportowanie z subsydiami 63 tys. ton półtuszy wieprzowych do państw trzecich. Eksport taki został zawieszony 7 sierpnia 2008 roku na mocy Rozporządzenia Komisji (WE) Nr 795/2008.

W Polsce w produkcji mięsa nadal dominuje wieprzowina z udziałem ok. 60%. Integracja z UE zahamowała regres w chowie bydła rzeźnego. W latach 2004-2007 produkcja mięsa wołowego i cielęcego wzrosła o 12%, tj. do około 400 tys. ton, z czego ponad połowa kierowana była na eksport. Produkcja drobiu ma nadal tendencję wzrostową i w 2008 roku przekroczy 1,1 mln ton w wadze bitej cieplej (rys. 10.3).

Rysunek 10.3. Produkcja żywca rzeźnego w przeliczeniu na wbc (w tys. ton)



\* szacunek IERiGŻ-PIB i autora

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS z lat 2000-2007.

Wejście Polski do UE nie spowodowało praktycznie istotnych zmian w produkcji mięsa wieprzowego. W latach 2004-2008 średnia produkcja żywca wieprzowego wyniosła 2625 tys. ton, przy wahaniami produkcji na poziomie  $\pm 120$  tys. ton rocznie, tj. tyle samo, co przed akcesją (w latach 1999-2003). Nadal występują wahania w pogłowie i produkcji trzody chlewnej wynikające z tzw. cyklu świńskiego (tab. 10.5).

Na niezmiennym poziomie pozostała także towarowość produkcji żywca wieprzowego, a jej udział w produkcji globalnej wynosi ok. 87%, przy nieco mniejszych jej wahaniami po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (tab. 10.6).

Tabela 10.5. Produkcja żywca wieprzowego (w tys. ton)

Rok	Produkcja	Odchylenie od średniej pięcioletniej
1999	2 675	+69,8
2000	2 500	-105,2
2001	2 419	-186,2
2002	2 600	-5,2
2003	2 832	+226,8
2004	2 538	-87,4
2005	2 540	-85,4
2006	2 774	+148,6
2007	2 775	+149,6
2008 <sup>a</sup>	2 500	-125,4
Średnia 1999-2003	2 605,2	±118,6
2004-2008 <sup>a</sup>	2 625,4	±119,3
Średnia 1999-2003 (w proc.)	×	±4,6
2004-2008 <sup>a</sup>	×	±4,5

<sup>a</sup> szacunek

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS z lat 1999-2007 i obliczenia własne.

Tabela 10.6. Towarowość produkcji trzody chlewnej

Rok	Towarowość (w proc.)	Odchylenie od średniej pięcioletniej (czteroletniej) (w p.p.)
1999	87,0	+0,3
2000	86,4	-0,3
2001	86,1	-0,6
2002	86,8	+0,1
2003	87,3	+0,6
2004	86,3	-0,3
2005	86,3	-0,3
2006	86,8	-0,2
2007	86,9	+0,3
Średnia 1999-2003	86,7	±0,4
2004-2007	86,6	±0,2

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS z lat 1999-2007 i obliczenia własne.

Większe zmiany pomiędzy obydwoimi analizowanymi okresami dotyczą cen skupu żywca wieprzowego. Cykliczne wahania w pogłowie i produkcji wieprzowiny powodują zmiany cen. W latach 2004-2008 przeciętna cena skupu żywca wieprzowego wyniosła 3,80 zł/kg i była o 6,4% wyższa niż w latach 1999-2003. Jednocześnie zmalała zmienność cen wieprzowiny do ok. ±6%,

podczas gdy w latach poprzedzających integrację Polski z UE zmienność ta wynosiła 10% (tab. 10.7). Otwarcie rynku unijnego i swobodny handel produktami rolno-spożywczymi sprawia, że większe wzrosty cen żywca wieprzowego w naszym kraju powstrzymywane były skutecznie przez import mięsa wieprzowego z innych krajów UE, np. z Danii, czemu do niedawna sprzyjała mocna złotówka.

Tabela 10.7. Ceny skupu żywca wieprzowego (w zł/kg)

Rok	Cena	Odchylenie od średniej pięcioletniej
1999	3,07	-0,50
2000	3,68	+0,11
2001	4,35	+0,78
2002	3,57	0,00
2003	3,17	-0,40
2004	4,18	+0,38
2005	3,82	+0,02
2006	3,56	-0,24
2007	3,46	-0,34
2008 <sup>a</sup>	3,98	+0,18
Średnia 1999-2003	3,57	±0,36
2004-2008 <sup>a</sup>	3,80	±0,23
Średnia 1999-2003 (w proc.)	×	±10,00
2004-2008 <sup>a</sup>	×	±6,10

<sup>a</sup> szacunek

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS z lat 1999-2007 i obliczenia własne.

Zboża są podstawowym składnikiem pasz w tuczu trzody chlewnej i w dużej mierze decydują o opłacalności produkcji wieprzowiny. W latach 1999-2003 średnia relacja cen trzoda : żyto wynosiła jak 1 : 9,5 i nie spadała w tym okresie poniżej 1 : 8. Przystąpienie Polski do UE zbiegło się z wysokimi cenami trzody chlewnej w naszym kraju, związanymi z tzw. dołkiem świńskim i spadkiem cen zbóż, co spowodowało, że w pierwszych dwóch latach po akcesji relacja cen trzoda : żyto osiągnęła wysoki poziom jak 1 : 11,5 (tab. 10.8).

Rosnące ceny zbóż po żniwach 2006 roku, a zwłaszcza ich gwałtowny wzrost w 2007 roku i wysoki ich poziom w I półroczu 2008 roku spowodowały drastyczne pogorszenie opłacalności produkcji żywca wieprzowego. Relacja cen trzoda : żyto spadła do bardzo niskiego poziomu 1 : 5,3 (tab. 10.8). Spadek cen zbóż po zbiorach 2008 roku w znaczący sposób poprawił tę relację na korzyść producentów żywca wieprzowego i pod koniec 2008 roku powróciła ona do poziomu z lat 2004-2005. Polepszeniu tej relacji sprzyjał wzrost cen skupu trzody chlewnej, która podrożała o 15% w stosunku do 2007 roku (tab. 10.7). W IV kwartale 2008 roku przeciętna cena skupu trzody wynosiła 4,4 zł/kg.

Tabela 10.8. Relacja cen żywca wieprzowego do ceny targowiskowej żyta

Rok	Relacja	Odchylenie od średniej pięcioletniej
1999	1 : 9,4	-0,1
2000	1 : 9,2	-0,3
2001	1 : 11,2	+1,7
2002	1 : 9,4	-0,1
2003	1 : 8,1	-1,4
2004	1 : 11,5	+3,2
2005	1 : 11,6	+3,3
2006	1 : 8,1	-0,2
2007	1 : 5,3	-3,0
2008 (I-III kw.)	1 : 5,2	-3,1
Średnia 1999-2003	1 : 9,5	±0,7
2004-2008	1 : 8,3	±2,6
Średnia zmienność 1999-2003 (w proc.)	×	±7,4
2004-2008	×	±31,3

Źródło: Rynek mięsa. Stan i perspektywy, nr 35, „Analizy Rynkowe” 2008, s. 12 i obliczenia własne.

Przed przystąpieniem Polski do UE podstawową formą stabilizacji rynku żywca wieprzowego było zdejmowanie jego nadwyżek poprzez zakupy interwencyjne realizowane przez Agencję Rynku Rolnego i sprzedawanie ich na rynek w okresach niższej produkcji wieprzowiny. Największe zakupy interwencyjne wieprzowiny czynione były w latach tzw. górkę świńskiej. W latach 2002-2003 zakupami interwencyjnymi objęto odpowiednio 140,9 i 167,9 tys. ton wieprzowiny, w tym 133,6 i 126,6 tys. ton półtuszy wieprzowych. W ten sposób zdjęto z rynku 8,0 i 8,7% krajowej produkcji wieprzowiny<sup>7</sup>. W latach o mniejszej produkcji trzody chlewnej zakupy te były prowadzone na mniejszą skalę. Inną formą stabilizowania rynku wieprzowiny, stosowaną przez ARR były dopłaty do eksportu półtuszy wieprzowych. W latach 2002-2004 dopłatami tymi objęto 68,1 tys. ton półtuszy wieprzowych.

Po przystąpieniu Polski do Wspólnoty zakupy interwencyjne wieprzowiny nie były prowadzone w całej UE. Niewielkie ilości wieprzowiny były skupione w Polsce w 2005 roku na wymianę rezerw państwowych. Głównym mechanizmem WPR wykorzystywanym do stabilizowania rynku wieprzowiny było subsydiowanie eksportu wieprzowiny do krajów trzecich. W latach 2004-2008 przedstawiało się ono następująco<sup>8</sup>:

<sup>7</sup> S. Stańko, *Agencja...*, op. cit., s. 35.

<sup>8</sup> M. Tereszczuk, *Analiza zasięgu i poziomu subsydiowania eksportu rolno-spożywczego*, [w:] I. Szczepaniak (red.), *Ocena konkurencyjności polskich producentów żywności po integracji z Unią Europejską*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 99, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, s. 71. Rok 2008 – dane nieostateczne, niepublikowane.



2004 r.	0,09 tys. ton	0,08 mln zł,
2005 r.	4,70 tys. ton	5,60 mln zł,
2006 r.	8,60 tys. ton	9,20 mln zł,
2007 r.	6,20 tys. ton	6,30 mln zł,
2008 r.	81,00 tys. ton	83,20 mln zł.

Jak pokazuje praktyka, zakupy interwencyjne wieprzowiny w UE realizowane były w ostatnich kilku dekadach tylko trzykrotnie. Jest to mechanizm bardzo rzadko stosowany i w ściśle określonych sytuacjach oraz z zachowaniem określonej procedury. Ostatnie takie zakupy uruchomiono w 1986 roku<sup>9</sup>.

Niekorzystny układ cen żywca wieprzowego do cen zbóż (pasz) w latach 2007-2008 doprowadził do załamania produkcji wieprzowiny w kraju i wzrostu cen trzody chlewnej, którego dynamika prawdopodobnie nasili się w 2009 roku. Rozchwianie relacji między cenami skupu trzody chlewnej a zbożami (paszami) nie było spowodowane działaniem WPR, a raczej brakiem możliwości zapobiegnięcia dużemu wzrostowi cen zbóż w 2007 roku na rynku unijnym, który zbiegł się z nadprodukcją wieprzowiny. Sytuacja ta doprowadziła do ograniczenia pogłowia trzody chlewnej nienotowanego w Polsce od bardzo wielu lat.

## **Konkluzje**

Mechanizmy Wspólnej Polityki Rolnej na rynku wieprzowiny nie eliminują wahań w produkcji trzody chlewnej. Nie było przesłanek ekonomicznych do uruchamiania skupu interwencyjnego wieprzowiny w szczytowej jego fazie produkcji, tj. w latach 2006-2007. Nadwyżki wieprzowiny zdejmowane były z rynku poprzez refundacje eksportowe do wieprzowiny kierowanej na rynki krajów trzecich. Mechanizm ten nie powstrzymał znacznego spadku cen trzody chlewnej, do czego przyczyniła się jej nadprodukcja oraz wysokie ceny zbóż i pasz. Doprowadziło to do redukcji pogłowia trzody chlewnej – nienotowanej w Polsce od bardzo wielu lat, czego konsekwencją będzie jej niższa produkcja i wysokie ceny wieprzowiny w 2009 i 2010 roku.

### **10.3. Rynek mleka**

Przed akcesją produkcja mleka w Polsce nie była limitowana, a najczęściej stosowanymi formami interwencji na rynku mleka były:

- dopłaty do produkcji mleka w proszku pełnotłustego i odtłuszczonego,
- dopłaty do eksportu mleka w proszku pełnotłustego i odtłuszczonego,

---

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat piszą J. Rowiński i M. Tereszczuk w rodz. 4.

- dopłaty do przechowywania produktów mleczarskich z surowca krajowego,
- zakupy interwencyjne masła,
- dopłaty do produkcji mleka w klasie ekstra.

Rynek mleka należy do najbardziej chronionych i kosztownych unijnych rynków rolnych. Od samego początku funkcjonowania, produkcja mleka i jego przetworów była silnie subsydiowana, głównie w formie kosztownych zakupów interwencyjnych i dotowania eksportu produktów mleczarskich na dużą skalę. System regulacji rynku mleka w Polsce, zgodnie z przepisami obowiązującymi we Wspólnocie składa się m.in. z następujących instrumentów regulowania produkcji mleka:

- kwotowania towarowej produkcji mleka,
- interwencyjnych zakupów oraz sprzedaży masła i odtłuszczonego mleka w proszku,
- dopłat do zakupu masła przez instytucje i organizacje niedochodowe,
- dopłat do przetwórstwa masła skondensowanego i śmietanki,
- dopłat do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych,
- dopłat do eksportu wyrobów mleczarskich<sup>10</sup>.

Przeciętna produkcja mleka (tab. 10.9) w latach 2004-2008 wyniosła niepełna 11,7 mld litrów i była tylko o 0,7% wyższa niż w latach 1999-2003. Przeciętne wahania w produkcji mleka po 2004 roku wynosiły  $\pm 1,2\%$  rocznie i były nieco wyższe niż w latach 1999-2003 ( $\pm 1,1\%$ ). Wynika to z wyższego tempa wzrostu produkcji mleka w latach 2004-2008. Ponadto Komisja Europejska w ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej (w przeciwieństwie do rynku cukru) wprowadza zmiany polegające na zwiększaniu produkcji towarowej mleka do 2015 roku, a następnie zniesieniu limitowania produkcji mleka. Przyznany limit sprzedaży mleka tylko w roku gospodarczym 2005/06 został przekroczony o 1,8%. W pozostałych sezonach kwoty mleczne nie zostały przekroczone.

Przyznane Polsce kwoty mleczne i ich procentowe wykorzystanie w kolejnych sezonach przedstawiają się następująco:

2004/05	8964,0 tys. ton (94,9%),
2005/06	8964,0 tys. ton (101,8%),
2006/07	9380,1 tys. ton (97,3%),
2007/08	9380,1 tys. ton (96,0%),
2008/09	9567,7 tys. ton.

---

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat pisze Z. Smoleński w rozdz. 6.

Rosnący popyt na mleko i jego przetwory na świecie oraz wzrost ich cen, skłoniły Unię do podniesienia kwot o 2% dla wszystkich członków Wspólnoty. Od 1 kwietnia 2008 roku Polska może produkować na rynek 9567,7 tys. ton mleka rocznie. Od roku gospodarczego 2009/10 do 2013/14 limit przyznaných kwot mlecznych ma być sukcesywnie zwiększany o 1% rocznie.

Tabela 10.9. Produkcja mleka (w mln litrów)

Rok	Produkcja	Odchylenie od średniej pięcioletniej
1999	11 915	+311
2000	11 494	-110
2001	11 538	-66
2002	11 527	-77
2003	11 546	-58
2004	11 477	-207
2005	11 566	-118
2006	11 633	-51
2007	11 744	+60
2008 <sup>a</sup>	12 000	+316
Średnia 1999-2003	11 604	±124,4
2004-2008 <sup>a</sup>	11 684	±150,4
Średnia 1999-2003 (w proc.)	×	±1,1
2004-2008 <sup>a</sup>	×	±1,3

<sup>a</sup> szacunek

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS z lat 1999-2007 i obliczenia własne.

Produkcję towarową mleka określają przyznane limity krajowe. Po przystąpieniu Polski do UE udział produkcji towarowej w produkcji globalnej w ujęciu fizycznym zwiększył się do 77,7% i był wyższy o 5 p.p. niż w latach 1999-2003 (tab. 10.10).

Wzrost towarowości produkcji mleka wynika z koncentracji produkcji i rezygnacji małych producentów mleka z chowu krów z uwagi na duże wymagania sanitarne i weterynaryjne, a w ostatnim czasie także i tych rolników, którzy trzymali krowy na tzw. samozaopatrzenie. Wzrostowi towarowości produkcji mleka nie towarzyszyły żadne większe wahania w stosunku do tych, jakie występowały na tym rynku przed integracją. Średnioroczne zmiany produkcji towarowej mleka utrzymały się na tym samym poziomie (tab. 10.10).

Tabela 10.10. Towarowość produkcji mleka

Rok	Towarowość (w proc.)	Odchylenie od średniej pięcioletniej (w p.p.)
1999	72,0	-0,7
2000	71,5	-1,2
2001	73,2	+0,5
2002	72,8	+0,1
2003	74,0	+1,3
2004	76,3	-1,4
2005	78,0	+0,3
2006	77,2	-0,5
2007	78,3	+0,6
2008 <sup>a</sup>	78,8	+1,1
Średnia 1999-2003	72,7	±0,8
2004-2008 <sup>a</sup>	77,7	±0,8

<sup>a</sup> szacunek

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS z lat 1999-2007 i obliczenia własne.

W pierwszym roku po przystąpieniu Polski do UE ceny skupu mleka wzrosły o ponad 20%. W latach 2004-2008 ceny skupu mleka były wyższe o 1/3 niż w latach 1999-2003, a zmienność cen obniżyła się o 0,6 p.p. (tab. 10.11).

Przyczyną dużego wzrostu cen mleka w 2007 roku były zjawiska globalne i rosnące ceny mleka na rynkach światowych. W 2008 roku nastąpił spadek cen w skupie mleka, zwłaszcza w II połowie roku, co skłoniło część rolników, szczególnie tych o niedużej skali produkcji mleka, do zaprzestania tej działalności.

Tabela 10.11. Ceny skupu mleka (w zł/litr)

Rok	Cena	Odchylenie od średniej pięcioletniej
1999	0,61	-0,11
2000	0,78	+0,06
2001	0,78	+0,06
2002	0,72	0,00
2003	0,72	0,00
2004	0,87	-0,09
2005	0,93	-0,03
2006	0,93	-0,03
2007	1,07	+0,11
2008 <sup>a</sup>	1,02	+0,06
Średnia 1999-2003	0,72	±0,05
2004-2008 <sup>a</sup>	0,96	±0,06
Średnia 1999-2003 (w proc.)	×	±6,90
2004-2008 <sup>a</sup>	×	±6,30

<sup>a</sup> szacunek

Źródło: Rynek mleka. Stan i perspektywy, nr 22 i 35, „Analizy Rynkowe” 2002 i 2008, s. 18 i obliczenia własne.

W latach bezpośrednio poprzedzających akcesję Polski do Unii Europejskiej, główną formą interwencji na rynku mleka były dopłaty do eksportu mleka odtłuszczonego i pełnotłustego w proszku (OMP i PMP). Objęły one ponad 170 tys. ton OMP/PMP, co w niektórych latach stanowiło ponad połowę krajowej produkcji. Znaczącą pozycję stanowiły także zakupy masła dokonywane przez ARR – 35,1 tys. ton (tab. 10.12).

Tabela 10.12. Wybrane elementy interwencji na rynku mleka w latach 1999-2007

Rok	Masło		OMP/PMP			Sery	
	zakupy dokonywane przez ARR (w tys. ton)	udział interwencji w prod. krajowej (w proc.)	produkcja z dopłatami (w tys. ton)	eksport z dopłatami (w tys. ton)	udział interwencji w prod. krajowej (w proc.)	przechowywanie z dopłatami (w tys. ton)	udział interwencji w prod. krajowej (w proc.)
1999	4,1	3,0	-	41,5	38,0	-	-
2000	8,4	6,0	-	36,6	28,5	-	-
2001	11,6	8,3	-	35,7	23,1	0,9	0,50
2002	7,2	4,8	39,0	36,1	50,2	3,32	1,80
2003	3,8	2,6	58,0	24,0	63,9	2,5	1,20
2004	-	-	-	13,5	8,5	0,3	0,10
2005	1,1	6,5	-	53,9	38,0	0,2	0,07
2006	3,6	2,2	-	18,4	14,6	0,1	0,04
2007	-	-	-	0,2	0,2	0,1	0,03

Źródło: S. Stańko, *Agencja Rynku Rolnego – zakres i formy działań w latach 1991-2004*, [w:] *Agencja Rynku Rolnego 1990-2005*, Wyd. ARR, Warszawa 2005, s. 38; obliczenia własne na podstawie Sprawozdań z działalności ARR z lat 2005-2007.

Po akcesji zwiększył się zestaw instrumentów i narzędzi stosowanych do regulacji rynku mleka. Nadal jednak dominują te same narzędzia, co wcześniej, tj. dopłaty do produkcji i eksportu zarówno mleka w proszku (OMP/PMP), jak i masła. W latach 2004-2007 refundacje eksportowe do wywozu mleka i produktów mleczarskich wynosiły:

2004 r.	14,9 tys. ton,	31,9 mln zł,
2005 r.	68,0 tys. ton,	135,9 mln zł,
2006 r.	41,7 tys. ton,	85,6 mln zł,
2007 r.	20,7 tys. ton,	46,8 mln zł <sup>11</sup> .

W roku 2004 i 2007 ze względu na sytuację podaży-popytu na rynku (wysokie ceny masła na świecie i wysoki popyt eksportowy) nie był prowadzony skup interwencyjny masła. Był on prowadzony w latach 2005-2006. Po akcesji

<sup>11</sup> M. Tereszczuk, *Analiza zasięgu...*, op. cit., s. 76.

każdego roku ARR dopłacała do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych oraz dofinansowywała zakupy masła przez instytucje i organizacje niedochodowe.

## **Konkluzje**

Rynek mleka w Unii Europejskiej należy do rynków regulowanych i to kwoty mleczne stabilizują produkcję, a głównie jej górny limit, za przekroczenie którego naliczane są rolnikowi kary pieniężne.

W celu stabilizowania rynku mleka (poza kwotami mlecznymi) najczęściej wykorzystywanym narzędziem są dopłaty do eksportu mleka w proszku (OMP/PMP), masła oraz serów. Jest to stosunkowo szybkie do wprowadzenia narzędzie, mające na celu zdjęcie z rynku nadmiernej podaży tych produktów, a tym samym utrzymanie cen skupu mleka na odpowiednim poziomie.

W ostatnich dwóch latach ceny produktów mleczarskich w UE pozostawały pod wpływem dynamicznie zmieniających się ich cen na rynkach światowych. Mechanizmy i narzędzia WPR nie były w stanie przeciwdziałać dużym wahaniom cen, kiedy w 2007 roku i w I połowie 2008 roku nastąpił ich wyraźny wzrost, po czym ceny te powróciły do poziomu z 2006 roku.

## **10.4. Rynek cukru**

Rynek cukru podlega kwotowaniu (limitowaniu) produkcji. Poza tym stosowane są na tym rynku zakupy interwencyjne cukru, ceny administrowane, cła oraz dopłaty do eksportu cukru.

Począwszy od roku 2006/07 w Unii Europejskiej wprowadzana jest reforma systemu regulacji rynku cukru. Jednym z głównych celów tej reformy jest zmniejszenie do 2015 r. produkcji cukru o 6 mln ton. Ponadto reforma ta zmierza do poprawy międzynarodowej konkurencyjności tego sektora oraz zmniejszenia nadprodukcji cukru.

Produkcja buraków cukrowych i ich ceny po przystąpieniu Polski do UE podlegają większym wahanom niż w latach poprzedzających integrację. Jest to efekt wspomnianej już reformy rynku cukru w Unii Europejskiej. Sukcesywnie ograniczana jest produkcja buraków cukrowych oraz obniżane są ceny skupu buraków. W latach 1999-2003 produkcja buraków zmieniała się średnio  $\pm 5,6\%$  rocznie, a w latach 2004-2008 o  $\pm 8,6\%$ . Wynika to m.in. z rezygnacji „słabszych” rolników z uprawy buraków cukrowych. Według wstępnych szacunków produkcja buraków w 2008 roku przekroczy nieznacznie 9 mln ton i będzie niższa o ok. 1/4 niż w 2007 roku (tab. 10.13).

Tabela 10.13. Produkcja buraków cukrowych (w mln ton)

Rok	Produkcja	Odchylenie od średniej pięcioletniej
1999	12,6	+0,2
2000	13,1	+0,7
2001	11,4	-1,0
2002	13,4	+1,0
2003	11,7	-0,7
2004	12,7	+1,1
2005	11,9	+0,3
2006	11,5	-0,1
2007	12,7	+1,1
2008 <sup>a</sup>	9,4	-2,2
Średnia 1999-2003	12,4	±0,7
2004-2008 <sup>a</sup>	11,6	±1,0
Średnia 1999-2003 (w proc.)	×	±5,6
2004-2008 <sup>a</sup>	×	±8,6

<sup>a</sup> przedwynikowe szacunki GUS

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS z lat 1999-2007 i obliczenia własne.

Uprawiane przez rolników buraki cukrowe praktycznie w całości są sprzedawane cukrowniom lub innym podmiotom, stąd produkcja towarowa równa się produkcji globalnej. W latach 2004-2008 nieco wyższa była zmienność produkcji towarowej, a prawie 4-krotnie wzrosła zmienność cen skupu buraków cukrowych (tab. 10.14 i 10.15).

Tabela 10.14. Towarowość produkcji buraków cukrowych

Rok	Towarowość (w proc.)	Odchylenie od średniej pięcioletniej (w p.p.)
1999	99,9	+0,1
2000	100,0	+0,2
2001	99,4	-0,4
2002	99,9	+0,1
2003	100,0	+0,2
2004	97,1	-2,2
2005	99,5	+0,2
2006	100,0	+0,7
2007	99,9	+0,6
2008 <sup>a</sup>	99,8	+0,5
Średnia 1999-2003	99,8	±0,2
2004-2008 <sup>a</sup>	99,3	±0,8

<sup>a</sup> szacunek

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS z lat 1999-2007 i obliczenia własne.

W pięcioleciu poprzedzającym wejście Polski do Unii Europejskiej ceny skupu buraków cukrowych wynosiły od 98,4 zł/t w 1999 roku do 124,0 zł/t w 2003 roku. W dwóch pierwszych latach po akcesji, kiedy w Unii Europejskiej obowiązywał jeszcze „stary” system regulacji rynku cukru, ceny skupu buraków cukrowych w Polsce znacząco wzrosły. W roku 2004 wyniosły one 187,0 zł/t, a w 2005 roku – 175,3 zł/t i były odpowiednio o 50,6% oraz o 41,1% wyższe niż w 2003 roku. Po reformie systemu regulacji rynku cukru ceny skupu buraków cukrowych w Polsce spadły do poziomu podobnego jak przed integracją (tab. 10.15).

Tabela 10.15. Ceny skupu buraków cukrowych (w zł/t)

Rok	Cena	Odchylenie od średniej pięcioletniej
1999	98,8	-10,0
2000	101,9	-7,9
2001	111,2	+1,4
2002	112,1	+2,3
2003	124,2	+14,4
2004	187,0	+47,2
2005	175,3	+36,0
2006	128,8	-10,5
2007	108,3	-31,0
2008 <sup>a</sup>	97,0	-42,3
Średnia 1999-2003	109,8	±7,2
2004-2008 <sup>a</sup>	139,3	±33,5
Średnia 1999-2003 (w proc.)	×	±6,6
2004-2008 <sup>a</sup>	×	±24,0

<sup>a</sup> szacunek

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS z lat 1999-2007 i obliczenia własne.

Pomimo silnej regulacji, produkcja cukru w latach gospodarczych 2001/02-2007/08 wahała się od 1,6 do ok. 2,1 mln ton i przewyższała przyznane limity (tab. 10.16). W roku 2008/09 nastąpi spadek produkcji cukru do 1,4 mln ton, a więc do poziomu niższego od krajowego spożycia tego produktu. Ograniczenie limitu produkcji cukru dla Polski w sezonie 2008/09 do poziomu ok. 1,4 mln ton, spowoduje, że staniemy się importerami cukru netto, gdyż zapotrzebowanie na cele spożywcze wynosi 1,5-1,6 mln ton cukru rocznie.

Wpływ reformy rynku cukru dotyka bezpośrednio producentów buraków cukrowych. Spadek cen skupu został rolnikom zrekompensowany w postaci tzw. płatności cukrowych, które wyniosły 33,94 zł/t buraków kwotowych w 2006 roku, 37,15 zł/t w 2007 roku i 39,45 zł/t w 2008 roku. Dopłaty te zrekompensowały 60% strat poniesionych z powodu obniżki cen skupu. Producenci



buraków cukrowych, podobnie jak i inni rolnicy, otrzymują także Jednolite Płatności Obszarowe. Rolnicy rezygnujący z uprawy buraków cukrowych otrzymują stosowne rekompensaty.

Tabela 10.16. Produkcja cukru i jej limity w Polsce (w tys. ton)

Sezony (1.X.–30.IX.)	Produkcja	Limity produkcji		Nadwyżka cukru (kwota C) <sup>a</sup>
		(kwota A)	(kwota B)	
1999/00	1 812	1 630,0	104,4	77,6
2000/01	2 006	1 520,0	104,4	381,6
2001/02	1 602	1 540,0	104,4	-
2002/03	1 956	1 540,0	104,4	311,6
2003/04	1 946	1 520,0	102,2	323,8
2004/05	2 002	1 580,0	92,0	330,0
2005/06	2 068	1 495,0	87,0	486,0
2006/07	1 723	1 597,5		125,5
2007/08	1 934	1 533,2		400,8

<sup>a</sup> do sezonu 2006/07 cukier z kwoty C mógł być eksportowany bez dopłat, potem takiej możliwości już nie było, jednakże Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 924/2008 z dnia 19 września 2008 roku w odniesieniu do roku gospodarczego 2008/09 dopuszcza wyeksportowanie z obszaru Unii 650 tys. ton cukru pozakwotowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rynek cukru. Stan i perspektywy, nr 17, 18, 20 i 22, „Analizy Rynkowe” 2000, 2001, 2002 oraz materiałów Ł. Chudoby.

W latach 2003-2004 podstawową formą interwencji na rynku cukru były dopłaty do eksportu cukru. Z dopłatami Agencji Rynku Rolnego wyeksportowano łącznie 112 tys. ton cukru. Ta forma interwencji była również podstawowym narzędziem do zdejmowania nadwyżek cukru z rynku po 2004 roku. Agencja realizowała refundacje wywozowe do cukru w ramach przyznanych kwot. W latach 2005-2007 refundacje te wyniosły prawie 800 mln zł i objęły eksport ok. 550 tys. ton produktów zawierających cukier biały. Zakupy interwencyjne cukru były prowadzone tylko w 2005 i 2006 roku (po ok. 106 tys. ton rocznie).

## Konkluzje

Produkcja cukru w UE jest mocno regulowana. Regulacje te dotyczą kwotowania produkcji oraz wysokości cen skupu buraków cukrowych. Reforma unijnego rynku cukru począwszy od sezonu 2006/07 wprowadza ograniczanie produkcji cukru oraz obniżanie cen skupu buraków cukrowych. Jest to skuteczny mechanizm zmniejszający nadprodukcję cukru. Spowoduje to w niedalekiej przyszłości mniejszy zakres oraz niższe koszty interwencji na rynku cukru. Dla Polski nowe limity produkcji cukru oznaczać będą, że jej wielkość będzie mniejsza od zapotrzebowania.

## 10.5. Sytuacja finansowa rolnictwa i niektóre formy jego wsparcia

Globalna produkcja sektora rolnego w cenach stałych po wejściu do Unii Europejskiej, tj. w latach 2004-2008, wynosiła średnio 59,4 mld zł i była prawie o 4% wyższa niż w latach 1999-2003. Przeciętne odchylenie produkcji globalnej od średniej w latach 2004-2008 wynosiło  $\pm 2,4\%$  i było o 0,2 p.p. niższe niż w latach 1999-2003 (tab. 10.17).

Tabela 10.17. Produkcja globalna sektora rolnego  
w cenach stałych z 2003 roku (w mld zł)

Rok	Produkcja	Odchylenie od średniej pięcioletniej
1999	60,5	+3,3
2000	57,4	+0,2
2001	54,2	-3,0
2002	57,4	+0,2
2003	56,3	-0,9
2004	60,5	+1,1
2005	57,9	-1,5
2006	57,2	-2,2
2007	60,7	+1,3
2008 <sup>a</sup>	60,5	+1,1
Średnia 1999-2003	57,2	$\pm 1,5$
2004-2008 <sup>a</sup>	59,4	$\pm 1,4$
Średnia 1999-2003 (w proc.)	×	$\pm 2,6$
2004-2008 <sup>a</sup>	×	$\pm 2,4$

<sup>a</sup> szacunek

Źródło: obliczenia własne na podstawie Biuletynów Statystycznych GUS z lat 1999-2008.

Tabela 10.18. Dochód przedsiębiorcy rolnego (w mld zł)

Rok	Poziom dochodu	Odchylenie od średniej pięcioletniej (czteroletniej)
1999	8,1	-1,0
2000	9,1	0,0
2001	11,3	+2,2
2002	9,0	-0,1
2003	8,2	-0,9
2004	20,2	-1,1
2005	17,8	-3,5
2006	19,7	-1,6
2007	27,6	+6,3
Średnia 1999-2003	9,1	$\pm 0,8$
2004-2007	21,3	$\pm 3,1$
Średnia 1999-2003 (w proc.)	×	$\pm 8,8$
2004-2007	×	$\pm 14,6$

Źródło: obliczenia własne na podstawie niepublikowanych danych GUS i IERiGŻ-PIB za lata 1999-2007.

Rolnictwo polskie stało się beneficjentem wejścia Polski do UE. Średni poziom dochodów rolników w latach 2004-2007 był ponad 2-krotnie wyższy niż w latach 1999-2003. W 2007 roku dochody rolników były wyższe o ponad 40% niż w latach 2004-2006. Po integracji średnioroczna zmienność dochodu była wyższa o 5,8 p.p. niż w latach 1999-2003 (tab. 10.18). W tym czasie dynamicznie rosły dopłaty do produktów i produkcji rolniczej (tab. 10.19).

Tabela 10.19. Poziom dopłat do produktów i produkcji rolniczej (w mln zł)

Rok	Wysokość dopłat	Odchylenie od średniej pięcioletniej (czteroletniej)
1999	758	-80,4
2000	860	+21,6
2001	843	+4,6
2002	929	+90,6
2003	802	-36,4
2004	7 993	-1 325,0
2005	8 393	-925,0
2006	9 354	+36,0
2007	11 532	+2 214,0
Średnia 1999-2003	838,4	±46,7
2004-2007	9 318,0	±1 125,0
Średnia 1999-2003 (w proc.)	×	±5,6
2004-2007	×	±12,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie niepublikowanych danych GUS i IERiGŻ-PIB za lata 1999-2007.

Zróznicowanie sektora rolnego sprawia, że dochody producentów rolnych różnią się istotnie między sobą nie tylko względem poszczególnych kierunków produkcji, ale także w obrębie tej samej działalności, co wynika m.in. ze skali produkcji, stosowanych technologii, struktury i wysokości ponoszonych kosztów itp.

Publikacje IERiGŻ-PIB dotyczące kosztów jednostkowych i dochodowości produkcji rolniczej, pozwalają stwierdzić, że po przystąpieniu Polski do UE wzrósł dochód z działalności rolniczej producentów pszenicy, mleka i buraków cukrowych (z wyjątkiem 2008 roku). W gorszej sytuacji znaleźli się producenci żywca wieprzowego. Nałożyło się na to kilka czynników, a mianowicie: wysoka produkcja wieprzowiny w naszym kraju („górnica świńska” w latach 2006-2007) i związane z nią niskie ceny skupu trzody chlewnej, drożące zboże po zbiorach 2006 roku, praktycznie do II kwartału 2008 roku, mocna złotówka niesprzyjająca eksportowi, jak też zniesienie ceł w handlu z krajami UE po 1 maja 2004 roku i większa konkurencja na rynku.

W latach 2004-2008 przeciętny dochód z uprawy pszenicy wyniósł 1365 zł/ha i był on wyższy ponad 2-krotnie niż w latach 1999-2003. Średnie jego wahania wzrosły także 2-krotnie, co ma m.in. związek ze znacznymi wahaniami produkcji i cen na rynku zbóż w latach 2004-2008. Z tych względów dochody producentów pszenicy i innych zbóż po integracji Polski z UE są mniej stabilne, pomimo wypłacanych dopłat bezpośrednich. W latach 2007-2008 dochody z uprawy pszenicy były ponad 3-krotnie wyższe niż w pierwszych trzech latach po wejściu Polski do UE (tab. 10.20). Do dochodów z uprawy pszenicy po 2004 roku należałoby doliczyć kwotę wynikającą z Jednolitej Płatności Obszarowej, której wysokość na 1 ha uprawy pszenicy w latach 2004-2008 wynosiła od 210 do 339 zł oraz dla niektórych gospodarstw dopłaty z tytułu ONW (niekorzystnych warunków gospodarowania), tj. 46 euro/ha (por. s. 169, aneks 10.2).

Tabela 10.20. Dochód producenta rolnego z uprawy pszenicy<sup>a</sup> (w zł/ha)

Rok	Poziom dochodu	Odchylenie od średniej pięcioletniej
1999	348	-258,0
2000	891	+285,0
2001	794	+188,0
2002	609	+3,0
2003	388	-218,0
2004	853	-512,2
2005	509	-856,2
2006	731	-634,2
2007 <sup>b</sup>	2 538	+1 172,8
2008 <sup>b</sup>	2 195	+829,8
Średnia 1999-2003	606,0	±190,4
2004-2008 <sup>b</sup>	1 365,2	±801,0
Średnia 1999-2003 (w proc.)	×	±31,4
2004-2008 <sup>b</sup>	×	±58,7

<sup>a</sup> wyniki dotyczą określonej próby badawczej i nie są reprezentatywne dla całego rolnictwa; do 2003 r. – dochód rolniczy netto, od 2004 r. – dochód z działalności łącznie z dopłatami (dopłaty obejmują tylko płatność uzupełniającą); <sup>b</sup> niepublikowane dane szacunkowe Zakładu Rachunkowości Rolnej (ZRR) IERiGŻ-PIB

Źródło: A. Skarżyńska, I. Augustyńska-Grzymek, *Koszty jednostkowe i dochodowość produkcji rolniczej w gospodarstwach indywidualnych w 2001 roku*, IERiGŻ, Warszawa 2002; A. Skarżyńska (red.), *Wyniki ekonomiczne wybranych produktów rolniczych w latach 2005-2006*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007; I. Ziętek (red.), *Produkcja, koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w latach 2006-2007*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008; A. Skarżyńska (red.), *Wyniki ekonomiczne wybranych produktów rolniczych w 2006 roku*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

Na integracji, ale tylko przejściowo, zyskali także producenci buraków cukrowych. Ich dochody wzrosły średnio prawie 2-krotnie. Bardzo korzystny był dla nich 2004 rok, kiedy dochód z 1 ha uprawy buraków wyniósł 4,8 tys. zł,

dzięki wysokiej produkcji buraków (12,7 mln ton) i najwyższej w tych latach cenie (187 zł/t), przy limicie produkcji cukru 1672 tys. ton. Następne lata nie były już tak korzystne dla plantatorów buraków cukrowych, a zwłaszcza rok 2008. Po 2004 roku wahania w dochodach producentów buraków były o 12,7 p.p. wyższe niż w latach 1999-2003 (tab. 10.21). W latach 2004-2008 Jednolite Płatności Obszarowe powiększały dochód rolników, odpowiednio od 210 do 339 zł/ha (por. aneks 10.2).

Tabela 10.21. Dochód producenta rolnego z uprawy buraków cukrowych<sup>a</sup> (w zł/ha)

Rok	Poziom dochodu	Odchylenie od średniej pięcioletniej
1999	1 300	-243,8
2000	1 842	+298,2
2001	1 113	-430,8
2002	1 351	-192,8
2003	2 113	+569,2
2004	4 778	+2 042,0
2005	2 699	-37,0
2006	2 344	-392,0
2007 <sup>b</sup>	3 103	+367,0
2008 <sup>b</sup>	756	-1 980,0
Średnia 1999-2003	1 543,8	±347,0
2004-2008 <sup>b</sup>	2 736,0	±963,6
Średnia 1999-2003 (w proc.)	×	±22,5
2004-2008 <sup>b</sup>	×	±35,2

<sup>a</sup> wyniki dotyczą określonej próby badawczej i nie są reprezentatywne dla całego rolnictwa; do 2003 r. – dochód rolniczy netto, od 2004 r. – dochód z działalności łącznie z dopłatami (dopłaty obejmują płatności cukrowe); <sup>b</sup> niepublikowane dane szacunkowe ZRR IERiGŻ-PIB

Źródło: jak w tab. 10.20.

W latach 1999-2003 roku produkcja żywca wieprzowego przynosiła rolnikom dochód. W 2004 roku dochód producentów trzody chlewnej wzrósł 3-krotnie w porównaniu z 2003 rokiem. W następnych latach ponosili oni straty (tab. 10.22). Przyjmując jednak, że ich znaczna część opierała tucz trzody chlewnej o własne pasze (zboża), należałoby płatności obszarowe z tytułu ich uprawy przypisać pośrednio do produkcji żywca wieprzowego, co oznacza zmniejszenie kosztów bezpośrednich tuczu. Zakładając, że na wyprodukowanie 100 kg żywca wieprzowego rolnik zużyje ok. 300 kg zboża, to wysokość dopłat obszarowych w latach 2004-2008 wynosiłaby przeciętnie dla takiej ilości jęczmienia ozimego

– 45,5 zł, a dla pszenicy – 43,2 zł<sup>12</sup>. Wielkości te niwelują straty w produkcji żywca wieprzowego w latach 2005-2006, a ograniczają o połowę straty w latach 2007-2008. Duże wahania w poziomie dochodów producentów żywca wieprzowego wynikają z cykliczności produkcji żywca wieprzowego oraz wysokich cen zbóż w 2007 roku i w I połowie 2008 roku.

Tabela 10.22. Dochód producenta rolnego z produkcji żywca wieprzowego<sup>a</sup>  
(w zł/100 kg żywca)

Rok	Poziom dochodu	Odchylenie od średniej pięcioletniej
1999	60	-17,8
2000	61	-16,8
2001	158	+80,2
2002	78	+0,2
2003	32	-45,8
2004	91	+121,0
2005	-24	+6,0
2006	-40	-10,0
2007 <sup>b</sup>	-85	-55,0
2008 <sup>b</sup>	-92	-62,0
Średnia 1999-2003	77,8	±32,2
2004-2008 <sup>b</sup>	-30,0	±50,8

<sup>a</sup> wyniki dotyczą określonej próby badawczej i nie są reprezentatywne dla całego rolnictwa; do 2003 r. – dochód rolniczy netto, od 2004 r. – dochód z działalności; <sup>b</sup> niepublikowane dane szacunkowe ZRR IERiGŻ-PIB

Źródło: jak w tab. 10.20.

W ostatnich latach najkorzystniejszy dla producentów mleka był 2004 rok. Wejście Polski do UE przyniosło 20% wzrost cen mleka (por. tab. 10.11) i najwyższy dochód (660 zł) na 1000 litrów wyprodukowanego mleka. Przeciętny poziom dochodów producentów mleka w latach 1999-2003 i 2004-2008 wykazuje niewielką różnicę (tab. 10.23).

Zbiorcze zestawienie produkcji rolniczej, dochodu rolniczego i płatności bezpośrednich świadczy o tym, że rolnictwo polskie stało się beneficjentem wejścia Polski do UE. W latach 2004-2006 prawie połowę dochodu rolnika stanowiły dopłaty, podczas gdy kilka lat wcześniej ich udział nie przekraczał 10%. W 2007 roku ich udział stanowił 42% dochodu rolnika (aneks 10.5). Wraz ze

<sup>12</sup> W latach 2004-2008 przeciętny plon jęczmienia ozimego w Polsce to 3,7 tony/ha, a pszenicy 3,9 tony/ha, zaś średni poziom dopłat obszarowych (JPO+UPO) na jeden hektar produkcji zbóż to 561,1 zł.

wzrostem wysokości dopłat bezpośrednich, ich udział w dochodzie rolnika będzie prawdopodobnie sukcesywnie się zwiększał. Udział ten może zmieniać się w wyniku umacniania bądź osłabiania się naszej waluty względem euro oraz ze względu na zmienność cen produktów rolniczych na rynkach światowych. Dopłaty bezpośrednie stanowią trwały i ważny element dochodu rolniczego.

Tabela 10.23. Dochód producenta rolnego z produkcji mleka<sup>a</sup> (w zł/1000 litrów)

Rok	Poziom dochodu	Odchylenie od średniej pięcioletniej
1999	334	-167
2000	580	+79
2001	590	+89
2002	500	-1
2003	500	-1
2004	660	+168
2005 <sup>b</sup>	560	+68
2006	394	-98
2007	477	-15
2008 <sup>b</sup>	370	-122
Średnia 1999-2003	501	±67,4
2004-2008 <sup>b</sup>	492	±94,2
Średnia 1999-2003 (w proc.)	×	±13,5
2004-2008 <sup>b</sup>	×	±19,1

<sup>a</sup> wyniki dotyczą określonej próby badawczej i nie są reprezentatywne dla całego rolnictwa; do 2003 r. – dochód rolniczy netto, od 2004 r. – dochód z działalności łącznie z dopłatami (dopłaty obejmują płatności uzupełniające w przeliczeniu na powierzchnię paszową zaangażowaną na 1 krowę mleczną, a od 2007 roku, uwzględniono również tzw. płatność zwierzęcą);  
<sup>b</sup> szacunki własne

Źródło: A. Skarżyńska, I. Augustyńska-Grzymek, *Koszty jednostkowe i dochodowość produkcji rolniczej w gospodarstwach indywidualnych w 2001 roku*, IERiGŻ, Warszawa 2002; I. Ziętek (red.), *Produkcja, koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w latach 2006-2007*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008; I. Augustyńska-Grzymek, M. Dziwulski, *Produkcja, koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w latach 2000-2004*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008 (opracowanie niepublikowane); I. Augustyńska-Grzymek, I. Ziętek, M. Cholewa, *Dochody wybranych produktów rolnych w latach 2007-2008*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008. (opracowanie niepublikowane).

W ciągu czterech lat od przystąpienia Polski do UE płatności bezpośrednie łącznie ze środkami na obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) przekroczyły 34 mld zł, z czego zdecydowaną większość (85%) stanowiły płatności bezpośrednie, w tym: Jednolite Płatności Obszarowe (JPO) i Uzupełniające Płatności Obszarowe (UPO) (aneks 10.6). Stawki płatności obowiązujące za 2008 rok przedstawia aneks 10.7.

## **Konkluzje**

1. Objęcie polskiego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną, spowodowało ponad 2-krotny wzrost dochodów rolniczych w porównaniu z latami przed akcesji. Wzrost ten wynikał przede wszystkim z dopłat do produktów i produkcji rolniczej.
2. Poprawa sytuacji dochodowej rolników po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, nie zapewniła ich stabilizacji. Dochody producentów zbóż, wieprzowiny, mleka czy buraków cukrowych podlegają większym wahaniom niż przed 2004 rokiem.
3. Do najskuteczniejszych mechanizmów WPR stabilizujących produkcję rolniczą należą kwoty produkcyjne stosowane na rynku mleka i cukru. Zakupy interwencyjne oraz subsydia eksportowe do produktów rolniczych okazały się w ostatnim czasie mało skuteczne. Mechanizmy te nie zdołały zapobiec dużym wahaniom cenowym na rynku mleka czy zbóż, które były pod presją zjawisk globalnych.
4. Dopłaty obszarowe są uniwersalnym systemem wspierającym w sposób bezpośredni dochody rolników, zwłaszcza w okresach spadku cen produktów rolniczych.



## Aneks do rozdz. 10.

### Aneks 10.1. Ceny interwencyjne skupu pszenicy i żyta w Polsce wraz z wysokością dopłat (w zł/t)

Rok	Zboże	Maksymalna cena skupu 1 tony zboża wraz z dopłatą w zależności od miesiąca			Stawki dopłat do 1 tony skupowanego zboża w zależności od miesiąca		
		lipiec/sierpień	wrzesień	październik	lipiec/sierpień	wrzesień	październik
2000	pszenica	550	560	580	70	80	100
	żyto	375	380	410	45	50	80
2001	pszenica	600	610	620	90	100	110
	żyto	420	425	430	65	70	75
2002	pszenica	550	560	570	110	120	130
	żyto	400	405	410	75	80	85
2003	pszenica	550	560	570	110	120	130
	żyto	400	405	410	75	80	85

Źródło: materiały ARR.

### Aneks 10.2. Stawki dopłat obszarowych do zbóż w latach 2004-2008 (w zł/ha)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
Jednolita Płatność Obszarowa (JPO) <sup>a</sup>	210,53	225,00	276,28	301,54	339,31
Uzupełniająca Płatność Obszarowa (UPO)	292,78	282,35	313,47	294,91	269,32

<sup>a</sup> Jednolita Płatność Obszarowa przysługuje także innym uprawom polowym, takim jak np.: ziemniaki, buraki cukrowe, rzepak

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

### Aneks 10.3. Ceny skupu pszenicy i żyta oraz wysokość dopłat bezpośrednich

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
		<b>Pszenica</b>			
Przeciętny plon w t/ha	4,3	4,0	3,2	3,9	4,1
Wysokość dopłat bezpośrednich (JPO i UPO) <sup>a</sup> w zł/ha	503,3	507,4	589,8	596,4	608,6
Przeciętna cena skupu pszenicy w zł/t	471,9	366,9	447,6	706,8	664,3
Dopłata do 1 tony pszenicy w zł	117,0	126,9	184,3	152,9	148,4
Przeciętna cena skupu pszenicy wraz z dopłatą w zł/t	588,9	493,8	631,9	859,7	812,7
Wysokość dopłat bezpośrednich w odniesieniu do ceny skupu pszenicy w proc.	24,8	34,6	41,2	21,6	22,3
	<b>Żyto</b>				
Przeciętny plon w t/ha	2,8	2,4	2,0	2,4	2,5
Wysokość dopłat bezpośrednich (JPO i UPO) <sup>a</sup> w zł/ha	503,3	507,4	589,8	596,4	608,6
Przeciętna cena skupu żyta w zł/t	352,0	276,0	385,2	602,1	548,3
Dopłata do 1 tony żyta w zł	179,8	211,4	294,9	248,5	243,4
Przeciętna cena skupu żyta wraz z dopłatą w zł/t	531,8	487,4	680,1	850,6	791,7
Wysokość dopłat bezpośrednich w odniesieniu do ceny skupu żyta w proc.	51,1	76,6	76,6	41,3	44,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS z lat 2000-2007 i danych ARiMR.

#### Aneks 10.4. Działania interwencyjne ARR na rynku zbóż w latach 2000-2003

Rok	Skup interwencyjny		Dopłaty do skupu		Produkcja w tys. ton
	w tys. ton	w tys. zł	w tys. ton	w tys. zł	
	system skupu pszenicy				pszenicy
2000	-	-	3 221,0	287 469 <sup>a</sup>	8 503
2001	859,4	81 640 <sup>b</sup>	2 662,5	266 822	9 283
2002	269,5	30 991 <sup>c</sup>	3 991,8	475 526	9 304
2003	218,8	25 158 <sup>d</sup>	4 300,0	507 013	7 858
system skupu żyta					żyta
2000	-	-	266,0	287 469 <sup>a</sup>	4 003
2001	81,1	5 472 <sup>b</sup>	432,7	29 701	4 864
2002	29,3	2 267 <sup>c</sup>	531,9	41 651	3 831
2003	18,7	1 147 <sup>d</sup>	567,5	43 965	3 172

<sup>a</sup> kwota ta obejmuje łącznie zakupy żyta oraz pszenicy, która stanowiła 92% zakupionego zboża; <sup>b</sup> wartość ta obliczona została jako iloczyn zakupionej pszenicy (żyta) i średniej stawki dopłat interwencyjnych w miesiącach lipiec/sierpień i wrzesień (dla pszenicy było to 95 zł/t i dla żyta 67,5 zł/t); <sup>c</sup> wartość ta obliczona została jako iloczyn zakupionej pszenicy (żyta) i średniej stawki dopłat interwencyjnych w miesiącach lipiec/sierpień i wrzesień (dla pszenicy było to 115 zł/t i dla żyta 77,5 zł/t); <sup>d</sup> wartość ta obliczona została jako iloczyn zakupionej pszenicy (żyta) i średniej stawki dopłat interwencyjnych w miesiącach lipiec/sierpień i wrzesień (dla pszenicy było to 115 zł/t i dla żyta 77,5 zł/t)

Źródło: obliczenia własne na podstawie rocznych sprawozdań ARR za lata 2000-2003.

#### Aneks 10.5. Produkcja, wartość dodana i dochody w rolnictwie polskim w latach 1999-2007 (w mln zł)

Wyszczególnienie	1999- -2001	2001 -2003	2004- -2006	2007	Dynamika w proc.	
					2004-2006 1999-2001	2007 2001-2003
Produkcja sektora rolniczego w cenach bazowych	50 174	52 632	62 725	75 433	125,0	143,3
Zużycie pośrednie	30 832	32 955	37 192	43 759	120,6	132,8
Wartość dodana brutto	19 342	19 678	25 533	31 674	132,0	161,0
Dochód z czynników produkcji	13 644	13 678	23 848	32 716	174,8	239,2
Dochód przedsiębiorcy rolnego	9 508	9 497	19 676	27 551	206,9	290,1
Dopłaty (do produktów i do produkcji)	826	864	9 112	11 532	1 103,1	1 334,7
Udział dopłat w dochodzie przedsiębiorcy rolnego (w proc.)	8,7	9,1	46,3	41,9	×	×

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Bański, K.Ł. Czapiewski, Z. Floriańczyk, T. Toczyński, Wyniki ekonomiczne polskiego rolnictwa w 2006 roku, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 76, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007, s. 14 oraz niepublikowanych danych GUS i IERiGŻ-PIB.

Aneks 10.6. Płatności bezpośrednie i ONW za lata 2004-2007 (w mln zł)

Wyszczególnienie	Kampania				Razem
	2004	2005	2006	2007	
Jednolite Płatności Obszarowe (JPO)	2 853,4	3 159,7	3 879,6	4 228,6	<b>14 121,3</b>
Uzupełniające Płatności Obszarowe – inne rośliny	3 486,6	3 528,8	3 914,4	2 754,2	<b>13 684,0</b>
Uzupełniające Płatności Obszarowe – chmiel	2,3	2,0	2,1	2,1 <sup>a</sup>	<b>8,5</b>
Uzupełniające Płatności Obszarowe – płatności zwierzęce	–	–	–	794,9 <sup>a</sup>	<b>794,9</b>
Uzupełniające płatności Obszarowe – rośliny energetyczne	–	–	–	12,2	<b>12,2</b>
Uzupełniające Płatności Obszarowe – buraki cukrowe	–	–	–	460,8 <sup>a</sup>	<b>460,8</b>
<b>Razem płatności obszarowe</b>	<b>6 342,3</b>	<b>6 690,5</b>	<b>7 796,1</b>	<b>8 252,8</b>	<b>29 081,7</b>
Płatności ONW	1 144,9	1 268,0	1 295,1	1 331,6	<b>5 039,6</b>
<b>Razem płatności bezpośrednie</b>	<b>7 487,2</b>	<b>7 958,5</b>	<b>9 091,2</b>	<b>9 584,4</b>	<b>34 121,3</b>

<sup>a</sup> wypłatę płatności rozpoczęto 3 grudnia 2007 r.

Źródło: ARiMR.

Aneks 10.7. Stawki płatności obowiązujące w 2008 roku

Nazwa Płatności	Kwota
Jednolita Płatność Obszarowa <sup>a</sup>	339,31 zł/ha
Uzupełniająca płatność obszarowa do grupy upraw podstawowych	269,32 zł/ha
Uzupełniająca płatność obszarowa do powierzchni uprawy chmielu (płatność związana z produkcją)	407,60 zł/ha
Uzupełniająca płatność obszarowa do powierzchni uprawy chmielu (płatność niezwiązana z produkcją)	591,50 zł/ha
Uzupełniająca płatność obszarowa do upraw roślin przeznaczonych na paszę, uprawianych na trwałych użytkach zielonych (płatność zwierzęca)	379,55 zł/ha
Płatność cukrowa	39,45 zł/t
Płatność do uprawy rzepaku ( <i>de minimis</i> )	176,00 zł/ha
Płatność do uprawy roślin energetycznych	152,85 zł/ha
Oddzielna płatność z tytułu owoców i warzyw (płatność do pomidorów)	133,65 zł/t
Przejściowe płatności z tytułu owoców miękkich	1358,68 zł/ha

<sup>a</sup> powierzchnia referencyjna ustalona dla Jednolitej Płatności Obszarowej wynosi 14 377 tys. ha

Źródło: strona internetowa MRiRW, [www.minrol.gov.pl/bprasowe/index.html](http://www.minrol.gov.pl/bprasowe/index.html).

## 11. *Health Check* – przegląd Wspólnej Polityki Rolnej

*mgr Mirosława Tereszczuk*

W ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) z 2003 roku Komisja Europejska postanowiła przeprowadzić w latach 2007/2008 przegląd funkcjonowania tej polityki (tzw. *health check*), czyli ocenę procesu wdrożenia reformy. Przyjęte rozwiązania posłużą wyznaczeniu kierunku zmian WPR po 2013 roku. Główne zagadnienia będące przedmiotem oceny funkcjonowania WPR to m.in.:

1. zmiana systemu jednolitej płatności, by był on bardziej wydajny, skuteczny oraz prostszy;
2. dopasowanie istniejących instrumentów wsparcia rynku do potrzeb UE-27, w procesie postępującej globalizacji;
3. sprostanie nadchodzącym wyzwaniom, takim jak: zmiany klimatyczne, coraz szersze wykorzystanie biopaliw czy gospodarka zasobami wodnymi.

W dniu 20 listopada 2007 r. Komisja Europejska przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie komunikat zatytułowany „Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR”, w którym zaproponowała uproszczenie i usprawnienie Wspólnej Polityki Rolnej. Wniosek Komisji dotyczył zmian w trzech głównych obszarach:

- system pomocy bezpośredniej,
- instrumenty rynkowe (polityka interwencyjna),
- polityka rozwoju obszarów wiejskich (zmiany klimatu, energia odnawialna, różnorodność biologiczna).

Przeegląd Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) trwał rok, dokładnie od 20 listopada 2007 r. do 20 listopada 2008 r., podczas którego przeprowadzono szereg konsultacji i wniesiono liczne poprawki. Ostatecznie pod koniec 2008 roku doszło do zawarcia przez kraje członkowskie porozumienia w sprawie zmian funkcjonowania WPR, które będzie miało odzwierciedlenie w opublikowanych rozporządzeniach Rady (WE). Zaproponowane rozwiązania w ramach oceny funkcjonowania WPR należy traktować jako kontynuację reform rozpoczętych w 2003 roku. Ich celem jest z jednej strony usprawnienie i uproszczenie mechanizmów WPR, zaś z drugiej strony przygotowanie do podjęcia nowych wyzwań.

## 11.1. Płatności bezpośrednie

Podstawowym celem zaproponowanych zmian jest zwiększenie wydajności i skuteczności systemu płatności bezpośrednich. W szczególności należy oddzielić wsparcie bezpośrednie od wielkości produkcji oraz uprościć funkcjonowanie systemu płatności jednolitej.

Zaproponowane zmiany dotyczą:

### 1. Zasady współzależności (ang. *cross-compliance*)<sup>1</sup>

W ramach reformy WPR z 2003 roku wypłata płatności bezpośrednich została uzależniona od spełnienia wymogów w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt, zgodnie z tzw. zasadą współzależności (ang. *cross-compliance*) oraz utrzymania gospodarstw w dobrej kulturze rolnej. W związku z problemami przy wdrażaniu ww. zasady, Komisja podjęła decyzję dotyczącą wycofania niektórych obowiązkowych wymogów, które nie mają znaczenia oraz wprowadzenia zasad, które uwzględniają kwestie związane z ochroną środowiska naturalnego.

W państwach członkowskich UE-15 system kontroli przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności był wdrażany stopniowo w latach 2005, 2006 i 2007. Natomiast rolników w nowych państwach członkowskich, w tym w Polsce, dotychczas obowiązywały minimalne normy przestrzegania wymogów dobrej kultury rolnej. Do końca 2008 r. rolnicy nie byli kontrolowani z zakresu pozostałych wymogów wzajemnej zgodności w połączeniu z płatnościami bezpośrednimi<sup>2</sup>.

W nowych państwach członkowskich UE, wymogi wzajemnej zgodności będą wdrażane stopniowo. Od 1 stycznia 2009 r. zaczną obowiązywać wymogi z obszaru A<sup>3</sup>, natomiast wymogi obszaru B i C<sup>4</sup> będą wdrażane w kolejnych latach.

Państwa członkowskie mają określić na poziomie krajowym lub regionalnym wymogi minimalne w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, uwzględniając szczególne cechy odnośnych obszarów, włączając w to warunki glebowe i klimatyczne, istniejące systemy gospodarki rolnej, użytkowanie gruntów, zmianowanie upraw, metody uprawy roli oraz strukturę gospodarstw.

---

<sup>1</sup> *Cross-compliance* – system wzajemnej zgodności (SWZ), instrument WPR polegający na uzależnieniu płatności od spełnienia określonych wymogów.

<sup>2</sup> Broszura informacyjna Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa „Wymogi wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), Warszawa październik 2008 r.

<sup>3</sup> **Obszar A** obejmuje zagadnienia ochrony środowiska naturalnego oraz identyfikację i rejestrację zwierząt.

<sup>4</sup> **Obszar B** obejmuje – zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt, zgłaszanie niektórych chorób oraz zdrowotność roślin. **Obszar C** obejmuje dobrostan zwierząt.

## *2. Wsparcie częściowo związane z wielkością produkcji*

W trakcie dyskusji nad reformą WPR z 2003 roku, część państw członkowskich UE sprzeciwiła się całkowitemu uniezależnieniu płatności od wielkości produkcji obawiając się, że takie rozwiązanie poniesie za sobą ryzyko zaprzestania produkcji, braku surowców dla przemysłu przetwórczego, bądź wystąpienia problemów społecznych i ekologicznych na obszarach, w których możliwości gospodarcze niezwiązane z produkcją rolną są bardzo ograniczone. Z tego też powodu podjęto decyzję o utrzymaniu w niektórych sektorach wsparcia związanego z wielkością produkcji.

Doświadczenie pokazało, że uniezależnienie płatności od wielkości produkcji nie powoduje znaczących zmian w strukturze produkcji na poziomie Unii Europejskiej, z drugiej jednak strony zmusza rolników do bardziej zrównoważonej produkcji odpowiadającej potrzebom rynku.

Oddzielenie płatności od wielkości produkcji wprowadza pewnego rodzaju elastyczność w wyborze produktów, które mają być uprawiane przez rolników ze względu na zyskowność i zapotrzebowanie rynku.

W drodze wyjątku Komisja proponuje zachowanie pewnych płatności związanych z wielkością produkcji (premie za krowy mamki, owce i mięso kozie). W przypadku tych płatności państwa członkowskie będą mogły nadal stosować płatności związane z wielkością produkcji w dotychczasowej formie, w celu podtrzymania aktywności gospodarczej w regionach, w których możliwość prowadzenia działalności pozarolniczej jest znacznie ograniczona.

Komisja proponuje również większe uproszczenie systemu płatności jednolitej poprzez:

- większą elastyczność w korzystaniu z rezerw państwowych,
- przenoszenie uprawnień do płatności,
- wprowadzanie zmian w uprawnieniach oraz określanie dat płatności,
- zniesienie uprawnień z tytułu odłogowania.

## *3. Przejście na system wsparcia oparty w większym stopniu o zryczałtowaną pomoc niezwiązaną z wielkością produkcji*

W ramach reformy z 2003 roku wprowadzono system wsparcia dla gospodarstw niezwiązany z wielkością produkcji i uczyniono go kluczowym elementem WPR. Miało to na celu uruchomienie możliwie najprostszego pod względem administracyjnym i zgodnego z przepisami WTO systemu płatności bezpośrednich, które umożliwią rolnikom zorientowanie produkcji na potrzeby rynku. Ustanowiono dwa główne modele wdrażania pomocy w państwach członkowskich: historyczny i regionalny.

- **model historyczny** – podstawą uprawnień do płatności są indywidualne kwoty referencyjne przyznane rolnikom w przeszłości;
- **model regionalny** – podstawą uprawnień do płatności zryczałtowanych są kwoty wypłacone rolnikom w okresie referencyjnym w danym regionie.

Rolnicy w nowych państwach członkowskich nie otrzymywali wcześniej wspólnotowych płatności bezpośrednich i nie dysponowali historycznym odniesieniem do lat kalendarzowych 2000, 2001 i 2002. W związku z tym w rozporządzeniu (WE) nr 1782/2003<sup>5</sup> ustanowiono przepis o stosowaniu systemu płatności jednolitej w nowych państwach członkowskich w oparciu o regionalne stawki płatności na hektar.

W celu ułatwienia przejścia do systemu płatności jednolitej oraz w szczególności w celu zapobiegania stosowaniu praktyk spekulacyjnych, nowe państwa członkowskie powinny zostać uprawnione do uwzględnienia obszarów, w odniesieniu do których w przeszłości przyznano wsparcie w ramach systemu jednolitej płatności obszarowej, do celów obliczania wysokości uprawnień do płatności w ramach systemu płatności jednolitej.

#### *4. Przedłużenie okresu stosowania systemu jednolitej płatności obszarowej*

System płatności obszarowej (SAPS) okazał się skutecznym i prostym systemem przyznawania rolnikom wsparcia dochodów w nowych państwach członkowskich. Dlatego też, w celu uproszczenia, zezwala się tym państwom członkowskim, które wybrały stosowanie tego systemu na jego dalsze stosowanie do końca 2013 roku, a następnie przejście na system płatności jednolitej niezależnej od produkcji (SPS).

#### *5. Zmiana art. 69 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003*

W celu zapewnienia państwom członkowskim większej elastyczności w reagowaniu na potrzeby wynikające z ogólnej orientacji WPR, Komisja Europejska proponuje rozszerzenie obowiązującego obecnie art. 69 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003, zgodnie z którym państwa członkowskie stosujące system SPS mogą zatrzymać do 10% krajowych pułapów dla każdego z sektorów, na płatności bezpośrednie przyznawane z tytułu działań mających istotne znaczenie dla ochrony lub poprawy środowiska naturalnego lub dla poprawy jakości i sprzedaży produktów rolnych.

---

<sup>5</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia (Dz. U. L 270 z 21.10.2003, s. 1.)

Państwa członkowskie, począwszy od 2010 roku, będą mogły podjąć decyzję o wykorzystaniu do 10% krajowych pułapów na przyznawanie wsparcia specjalnego rolnikom z tytułu:

- prowadzenia określonych rodzajów gospodarki rolnej, które mają istotne znaczenie dla ochrony lub poprawy środowiska naturalnego, poprawy jakości produktów rolnych lub poprawy wprowadzania do obrotu produktów rolnych,
- stosowania zaostrzonych norm w zakresie dobrostanu zwierząt,
- szczególnych niedogodności, których doświadczają rolnicy w sektorze mleczarskim, wołowiny i cieleciny, mięsa baraniego i koziego oraz w sektorze ryżu na obszarach najsłabszych pod względem gospodarczym lub wrażliwych pod względem środowiskowym,
- restrukturyzacji na obszarach podlegających lub objętych programami rozwoju w celu uniknięcia porzucania gruntów lub ukierunkowanego na szczególnie niedogodności, których doświadczają rolnicy na tych obszarach,
- dopłat do składek z tytułu ubezpieczeń upraw rolnych od klęsk żywiołowych oraz funduszy wzajemnego inwestowania w zakresie chorób zwierząt.

Państwa członkowskie mogą ustanowić limity dla poszczególnych środków.

## *6. Modulacja*

Modulacja to środek przesunięcia budżetowego, polegający na zastosowaniu obniżki procentowej w płatnościach bezpośrednich dla rolników (Filar I) i przekazanie zwolnionych środków budżetowych na środki rozwoju obszarów wiejskich (Filar II).

Jednym z elementów reformy WPR z 2003 roku było wprowadzenie w państwach członkowskich UE-15 obowiązkowej modulacji (przesunięcia budżetowego części środków finansowych z Filara I WPR do Filara II, czyli na rozwój obszarów wiejskich). Początkowo, w 2005 roku stawka modulacji wynosiła 3% płatności bezpośrednich, w 2006 roku wzrosła do 4%, a od 2007 roku wynosiła 5%. Modulacja nie obejmowała płatności bezpośrednich wypłacanych gospodarstwom, które w danym roku kalendarzowym nie przekraczały 5 tys. euro.

Ze względu na fakt, że środki, zaplanowane w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich nie wystarczają na realizowanie polityki związanej z nowymi wyzwaniami stojącymi przed WPR, takimi jak np.: zmiany klimatyczne, zarządzanie ryzykiem, bioenergia, gospodarka wodna i różnorodność biologiczna, przy okazji trwającej oceny funkcjonowania WPR, Komisja Europejska zaproponowała stopniowe zwiększanie obowiązkowej modulacji do 2012 roku i wykorzystania dodatkowych środków na nowe wyzwania.



Wszelkie płatności bezpośrednie, przewyższające 5 tys. euro/gospodarstwo, które mają być przyznawane rolnikom w danym roku kalendarzowym zmniejsza się w każdym roku do 2012 roku o następujące wielkości procentowe:

2009 r.	-	o 7%;
2010 r.	-	o 8%;
2011 r.	-	o 9%;
2012 r.	-	o 10%.

W przypadku kwot powyżej 300 tys. euro wyżej wymienione zmniejszenia dodatkowo zwiększa się o 4 punkty procentowe.

System modulacji w nowych państwach członkowskich będzie stosowany dopiero wówczas, gdy poziom płatności bezpośrednich mający zastosowanie w tych państwach będzie równy poziomowi mającemu zastosowanie w państwach członkowskich UE-15. Po rozpoczęciu modulacji w odniesieniu do rolników w nowych państwach członkowskich, stawka zmniejszenia powinna ograniczać się do różnicy pomiędzy poziomem stosowanym w ramach mechanizmu stopniowego wprowadzania a poziomem stosowanym w państwach członkowskich innych niż nowe państwa członkowskie w następstwie zastosowania modulacji.

Wprowadzając nowe zasady obowiązkowej modulacji, Komisja Europejska zaproponowała również nowy system zarządzania płatnościami bezpośrednimi poprzez ustanowienie całkowitych kwot netto płatności bezpośrednich, które państwa członkowskie będą mogły przyznać w odniesieniu do danego roku kalendarzowego. W przypadku zagrożenia przekroczeniem pułapów, państwa członkowskie będą zobowiązane do przeprowadzenia liniowego zmniejszenia płatności bezpośrednich. Oszczędności wygenerowane w następstwie zwiększenia stawek obowiązkowej modulacji, państwa członkowskie będą zatrzymywały dla siebie i przeznaczały na realizację działań rozwoju obszarów wiejskich na ich terenie.

### *7. Ograniczenia płatności*

W celu uproszczenia i obniżenia kosztów administracyjnych związanych z obsługą płatności bezpośrednich, Komisja Europejska proponuje wprowadzenie od 2010 roku w państwach członkowskich minimalnej płatności w wysokości **100 euro** bądź minimalnej powierzchni kwalifikującego się obszaru na gospodarstwo w wielkości **mniejszej niż 1 hektar**. Ponieważ jednak struktury gospodarstw rolnych państw członkowskich są bardzo różnorodne i mogą istotnie różnić się od przeciętnej struktury gospodarstw we Wspólnocie, należy ustanowić szczególny przepis umożliwiający zastosowanie przez państwa członkowskie minimalnego progu odzwierciedlającego ich indywidualną sytuację.

## 11.2. Polityka interwencyjna

Zaproponowane przez KE zmiany polityki interwencyjnej na podstawowych rynkach rolnych mają w swoich założeniach umożliwić dostosowanie instrumentów interwencyjnych do potrzeb UE-27 oraz postępującego procesu globalizacji. Na podstawie przeprowadzonej analizy, Komisja uznała, że narzędzia kontroli podaży nie powinny służyć ograniczaniu zdolności unijnych rolników do reagowania na sygnały wysyłane przez rynek, lecz tworzyć prawdziwą sieć bezpieczeństwa. W tym celu proponuje się uproszczenie i harmonizację obowiązujących obecnie przepisów dotyczących interwencji publicznej poprzez rozszerzenie zakresu stosowania przetargów, tak by osiągnąć maksymalnie zharmonizowane podejście.

1. W odniesieniu do działań interwencyjnych w **sektorze zbóż** przewiduje się m.in.:

- utrzymanie okresu skupu interwencyjnego od 1 listopada do 31 maja we wszystkich państwach członkowskich,
- ustalenie limitu na skup interwencyjny pszenicy zwykłej (3 mln ton na okres interwencji) oraz wprowadzenie procedury przetargowej,
- ustalenie limitów skupu interwencyjnego dla pszenicy durum, jęczmienia, kukurydzy i sorgo na poziomie zerowym (czyli *de facto* stworzenie możliwości rezygnacji ze skupu interwencyjnego).

Zdaniem Komisji proponowane zmiany wpłyną na zwiększenie konkurencyjności i rynkowej orientacji sektora, a także ułatwią rolnikom dostosowywanie się do aktualnych warunków. Z drugiej strony, utrzymanie działań interwencyjnych w przypadku pszenicy zwykłej (do wypieku chleba) pozwoli na zachowanie siatki bezpieczeństwa na wypadek sytuacji kryzysowych. Wprowadzenie przetargów ma natomiast uprościć zasady skupu interwencyjnego zbóż i doprowadzić do ich harmonizacji z zasadami dotyczącymi pozostałych wspólnych organizacji rynku.

2. W zakresie **pozostałych rynków produktów roślinnych** przewiduje się m.in.:

- w przypadku **suszu paszowego, lnu, konopi, skrobi ziemniaczanej** przejście od wsparcia produkcji do wsparcia producentów poprzez zniesienie istniejących dopłat przewidzianych przez rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 dla ww. produktów oraz włączenia dopłat dla tych produktów do systemu wsparcia dochodów oddzielonego od wielkości produkcji i przyznawanego dla każdego gospodarstwa rolnego;
- zmiany w sektorze **suszu paszowego** – w wyniku reformy sektora suszu paszowego w 2003 r. część dopłat została oddzielona od wielkości produkcji i włączona do systemu płatności bezpośrednich. Również pozostała

część dopłat dla przemysłu zostanie oddzielona od wielkości produkcji i zostanie objęta systemem płatności bezpośrednich od 2012 roku. Komisja zakłada, że odpowiednie dostosowanie ceny płaconej producentom surowca, którzy będą otrzymywać zwiększone płatności bezpośrednie pozwoli ograniczyć skutki związane ze zniesieniem dopłat dla przetwórców;

- uniezależnienie dopłat dla długiego **włókna lnianego** od wielkości produkcji – w 2012 r.;
- dalsze zmiany w sektorze skrobi ziemniaczanej – dopłaty dla producentów skrobi zostały częściowo oddzielone od wielkości produkcji w 2003 roku i powinny być w pełni uniezależnione od wielkości produkcji. Należy jednak wprowadzić okres przejściowy do 1 lipca 2012 r. umożliwiający dostosowanie przez rolników swoich zobowiązań w zakresie dostaw. Po zakończeniu tego okresu, w 2013 r. zostanie zlikwidowany system kwotowania odnoszący się do płatności bezpośredniej do skrobi ziemniaczanej i zostanie ona całkowicie włączona do systemu płatności jednolitej (SPS).

Komisja Europejska zgłasza, że zachowanie obecnych form wsparcia tych sektorów jest sprzeczne z założeniami reformy WPR z 2003 roku pod względem konkurencyjności, orientacji prorynkowej i uproszczenia systemu pomocy. Na rynkach innych produktów roślinnych okres transformacji rozpoczął się w 2003 roku, stąd dla części tych mechanizmów nie ma konieczności stosowania okresów przejściowych. Zdaniem Komisji Europejskiej również sytuacja na wspólnotowym i międzynarodowym rynku skrobi ziemniaczanej sprzyja proponowanym zmianom.

3. Ze względu na wzrost konkurencyjności **sektora ryżu** w wyniku reformy z 2003 roku, a także stabilną wysokość produkcji i ceny rynkowe utrzymujące się na poziomie znacznie przewyższającym cenę interwencyjną, Komisja proponuje ustanowienie skupu interwencyjnego na poziomie zero.
4. W **sektorze wieprzowiny** Komisja proponuje zniesienie skupu interwencyjnego od 2009 roku ze względu na:
  - przewidywania dotyczące wzrostu produkcji i konsumpcji wieprzowiny,
  - konkurencję dla wieprzowiny w postaci mięsa drobiowego,
  - prognozowany wzrost cen pasz,
  - ceny wieprzowiny, które są na poziomie przewyższającym cenę interwencyjną,
  - brak prowadzenia skupu interwencyjnego od wielu lat.

5. W **sektorze mleka** wprowadzone zostaną następujące zmiany:

- podwyższanie limitu kwot mlecznych o 1% rocznie począwszy od roku gospodarczego 2009/10 do 2013/14;
- likwidacja kwot mlecznych po roku 2015 (raport przeglądowny w 2010 i 2012 roku);
- zniesienie prywatnego przechowywania serów;
- opcjonalność dopłat do odłuszczonego mleka w proszku wykorzystanego w paszach dla zwierząt i odłuszczonego mleka dla produkcji kazeiny – decyzję będzie podejmować Komisja w oparciu o dokładną analizę rynku;
- zniesienie dopłat do masła wykorzystywanego do produkcji wyrobów piekarniczych i lodów.

Argumenty przemawiające za wprowadzeniem w Unii Europejskiej kwot produkcyjnych w sektorze mleka straciły uzasadnienie, a w obecnych warunkach system kwot ogranicza wzrost produkcji mleka i zdolność do uzyskiwania większych dochodów z produkcji mlecznej. Ponadto przywoływane przez KE wyniki analiz wskazują, że w średnim okresie należy się spodziewać wzrostu popytu na produkty mleczne spowodowanego wzrostem dochodów i liczby ludności w wielu regionach świata, a także zmianami preferencji konsumentów. Istotnym elementem planowanego wycofywania systemu kwot mlecznych mają być także odpowiednie środki gwarantujące „miękkie lądowanie” dla producentów mleka, a więc takie, które ułatwią dostosowanie sektora mleczarskiego do nowych warunków rynkowych. Instrumenty te mają również zapobiec potencjalnym problemom społecznym i środowiskowym, w szczególności na obszarach uzależnionych od tego sektora.

Uzasadniając propozycje zmian w sektorze serów, Komisja podkreśla systematyczny wzrost popytu na sery, który połączony ze stabilnymi, dość wysokimi cenami tych produktów prowadził będzie do rozwoju rynku serów. W takiej sytuacji, stałe i fakultatywne dopłaty do prywatnego przechowywania produktów o dużej wartości, jakimi są sery, nie mają już uzasadnienia i należy je znieść.

W kontekście reformy sektora mleczarskiego i obecnej sytuacji na rynku, pomoc w zakresie odłuszczonego mleka w proszku używanego jako pasza dla zwierząt oraz mleka odłuszczonego używanego do produkcji kazeiny nie są obecnie potrzebne. Jednak w przypadku wystąpienia nadwyżek przetworów mlecznych mogących spowodować znaczne zakłócenia na rynku, pomoc ta może być istotna. Dlatego też Komisja Europejska będzie miała możliwość podjęcia decyzji, na podstawie dogłębnych analiz rynkowych, uruchomienia ww. mechanizmu wsparcia.

Dopłaty do zakupu masła przeznaczonego do produkcji wyrobów piekarniczych i lodów oraz bezpośredniej konsumpcji zostały zmniejszone zgodnie z redukcją ceny interwencyjnej dla masła od 2004 roku i w konsekwencji miały wielkość zerową, zanim doszło do zawieszenia przetargów z uwagi na korzystną sytuację na rynku. W związku z powyższym powinny być zniesione.

6. W **sektorze cukru** wprowadzone zostaną następujące zmiany:

- interwencyjny skup przeprowadzany będzie wyłącznie w latach gospodarczych 2008/09 i 2009/10,
- limit dla danego roku gospodarczego został określony na poziomie 600 tys. ton wyrażonych w białym cukrze.

Wśród propozycji Komisji Europejskiej przedstawionych w *health check* należy wspomnieć jeszcze o następujących zmianach wspólnej organizacji rynków:

- **zniesienie odłogowania** – w związku z perspektywami rynkowymi i wdrażaniem systemu płatności jednolitej (SPS), proponuje się zniesienie odłogowania jako instrumentu kontroli podaży. Jednocześnie państwa członkowskie otrzymają odpowiednie instrumenty prawne w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich i zasady współzależności, które umożliwią zachowanie korzyści dla środowiska naturalnego wynikających z dotychczasowego odłogowania;
- **zniesienie systemu wsparcia upraw energetycznych** – zmiana zaproponowana ze względu na bardzo duży popyt na bioenergię.

### 11.3. Nowe wyzwania WPR

Zgodnie z deklaracjami Komisji, istotnym punktem przeglądu reform WPR stanowiło zbadanie możliwości stawienia czoła wyzwaniom związanym ze zmianami klimatycznymi, zarządzaniem w sytuacjach kryzysowych, wzrostem znaczenia biopaliw czy zarządzaniem zasobami wody i zachowanie różnorodności biologicznej. Obszary te zostały zidentyfikowane jako priorytetowe dla UE i dlatego też Komisja Europejska postanowiła zobowiązać państwa członkowskie do uwzględnienia w krajowych programach rozwoju obszarów wiejskich działań ukierunkowanych na:

- ograniczenie negatywnych wpływów produkcji rolnej na zmiany klimatyczne oraz dostosowywanie jej do nowych warunków (poprzez dodatkowe wsparcie takich działań, jak: poprawa efektywności stosowania nawozów azotowych, poprawa wydajności energetycznej gospodarstw, zmiany sposobu użytkowania gruntów, zalesianie itp.);

- zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii (działania typu: produkcja biogazu, przetwarzanie biomasy rolniczej/leśnej na energię odnawialną, instalacje/infrastruktura do produkcji energii odnawialnej pochodzącej z biomasy itp.);
- stworzenie bodźców ukierunkowanych na lepsze zarządzanie zasobami wodnymi (technologie wodooszczędne, magazynowanie wody, odtwarzanie terenów podmokłych, przekształcanie gruntów rolnych w systemy leśne/rolnoleśne itp.);
- zachowanie różnorodności biologicznej (tworzenie biotopów/siedlisk i zarządzanie nimi, zmiana sposobu użytkowania gruntów, zarządzanie uprawami wieloletnimi o wysokiej wartości przyrodniczej itp.).

Należy zaznaczyć, że aby osiągnąć wyznaczone cele, w projekcie rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Komisja Europejska zaproponowała, począwszy od dnia 1 stycznia 2010 r., zwiększenie o 10% środków przeznaczonych na realizację ww. działań. Jako możliwe do wykorzystania narzędzia, Komisja wskazuje zasadę współzależności, w szczególności zaś podstawowe wymogi dotyczące zarządzania (ang. *Statutory Management Requirements – SMR*) i dobrą kulturę rolną zgodną z ochroną środowiska (ang. *Good Agricultural and Environmental Condition – GAEC*).

Działania o charakterze inwestycyjnym Komisja proponuje włączyć w finansowanie w ramach osi 1 PROW (w zakresie właściwego gospodarowania energią, wodą, maszynami i urządzeniami do pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych na użytek gospodarstw rolnych i poza ich terenem). W ramach osi 2 PROW przewiduje się możliwość finansowania działalności w zakresie różnorodności biologicznej, gospodarki wodnej i zmian klimatu. Z kolei w ramach osi 3 i 4 PROW możliwe będzie wsparcie projektów lokalnych związanych z odnawialnymi źródłami energii.

Fundusze przeznaczone na dodatkowe działania w ramach rozwoju obszarów wiejskich zostaną zasilone ze środków pozyskanych w ramach zwiększenia obowiązkowej modulacji.

## 12. Zwycięzcy i przegrani w kolejnej próbie zmiany Wspólnej Polityki Rolnej<sup>1</sup> *dr hab. Renata Grochowska*

### 12.1. Wprowadzenie

Wbrew początkowym zapowiedziom przegląd Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w 2002 roku (tzw. *mid-term review*) stał się nieoczekiwanie istotnym przełomem w reformowaniu polityki rolnej Unii Europejskiej (UE)<sup>2</sup>. Wprowadzenie płatności oddzielonych od produkcji oraz obowiązku przestrzegania zasad wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) zmieniło optykę WPR. Chociaż to ciągle polityka, której głównym celem jest wsparcie dochodów rolniczych wszystkich tych, którzy zadeklarują, że są rolnikami, beneficjent płatności zobowiązany jest do spełnienia określonych warunków, by je otrzymać. Obowiązkowa modulacja zwiększa zakres środków finansowych kierowanych już tylko do wybranych beneficjentów, zobowiązanych do realizacji ściśle sformułowanych w ramach II filara WPR wymagań.

Zakończony w listopadzie 2008 roku kolejny przegląd WPR (tzw. *health check*) z założenia Komisji Europejskiej miał jedynie służyć ocenie reformy polityki rolnej z 2003 roku, nie przewidywano żadnych istotnych zmian, jedynie ewentualną korektę i usprawnienie tego, co źle funkcjonuje. Zupełnie inne były oczekiwania niektórych państw członkowskich. Przeprowadzenia w latach 2008-2009 „fundamentalnej rewizji budżetowej”, w tym wydatków ponoszonych na rolnictwo, domagała się podczas negocjacji budżetowych w 2005 roku Wielka Brytania, zagrożona reformą rabatu. Podobnie inni płatnicy netto do budżetu unijnego postulowali ograniczenie wydatków rolnych oraz zmiany stosowanego instrumentarium, np. likwidację płatności bezpośrednich<sup>3</sup>.

Nieoczekiwane wydarzenia w UE i na świecie uniemożliwiły przeprowadzenie istotnych zmian, raczej sprzyjały utrzymaniu *status quo* w WPR, z korzyścią dla obecnych beneficjentów tej polityki. Najpierw kłopoty z ratyfikacją Traktatu Lizbońskiego wstrzymały proces zmian instytucjonalnych w UE.

---

<sup>1</sup> Opinie przedstawione w tym rozdziale są wyrazem poglądów jego autorki, a nie oficjalnym stanowiskiem UKIE.

<sup>2</sup> *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Mid-term review of the Common Agricultural Policy*, COM (2002) 394 final, Brussels, 10.07.2002.

<sup>3</sup> Ramy debaty budżetowej w trakcie negocjacji nad perspektywą finansową na lata 2007-2013 wyznaczył tzw. list sześciu, podpisany przez płatników netto (Austria, Francja, Holandia, Niemcy, Szwecja i Wielka Brytania), którzy postulowali ograniczenie budżetu unijnego do 1% Dochodu Narodowego Brutto.

Następnie gwałtowny wzrost cen żywności i energii, kryzys finansowy na świecie oraz boom działań związanych ze zmianami klimatycznymi nakazywały raczej ostrożność w forsowaniu kolejnych reform. Wydarzenia te wręcz dały argumenty do ręki obrońcom WPR, podkreślających potrzebę zachowania bezpieczeństwa żywnościowego dla świata oraz konieczność zwiększenia środków finansowych na wzrost produkcji żywności, adaptacji do zmian klimatycznych czy realizacji innych nowych wyzwań, przed jakimi stoi teraz polityka rolna. Wyraźnie widać, że sytuacja w UE i na świecie nie sprzyja przeprowadzeniu radykalnych zmian, nawet po 2013 roku. Zastanawia jednak, czy obecni pozorni zwycięzcy *health check* nie staną się przegranymi w przyszłości, jeśli WPR faktycznie nie zostanie poddana kolejnym reformom.

W rozdziale zostaną przedstawione stanowiska państw członkowskich w zakresie ostatnich zmian WPR (tzw. *health check*) oraz potencjalne implikacje dla przyszłości polityki rolnej w Unii Europejskiej.

## **12.2. Propozycje zmian Wspólnej Polityki Rolnej (*health check*) na tle innych wydarzeń**

Każda zmiana WPR poprzedzona jest trudnymi negocjacjami, ujawniającymi rozbieżność interesów między poszczególnymi państwami członkowskimi, wynikającą głównie z charakteru ich sektora rolnego oraz wpływu lobby rolniczego na podejmowane decyzje. Propozycje Komisji Europejskiej dotyczące reformy WPR z 2003 roku w największym stopniu poparły Wielka Brytania, Szwecja i Dania, bardziej sceptyczne okazały się Holandia i Niemcy, przeciwko były Francja, Irlandia i Belgia. Inne państwa okazały się umiarkowanymi krytykami reformy. Kraje śródziemnomorskie uzależniały swe stanowisko od gwarancji uzyskania zwiększonego wsparcia dla produktów wytwarzanych w tym regionie (rys. 12.1).

Zapoczątkowana przez Komisję Europejską w listopadzie 2007 roku ocena funkcjonowania reformy WPR z 2003 roku, tzw. *health check*<sup>4</sup>, zakończona w listopadzie 2008 roku przyjęciem kompromisu politycznego<sup>5</sup>, potwierdziła jedynie odmienne podejście państw członkowskich do roli sektora rolnego w UE oraz zasad jego wsparcia w ramach WPR (aneks).

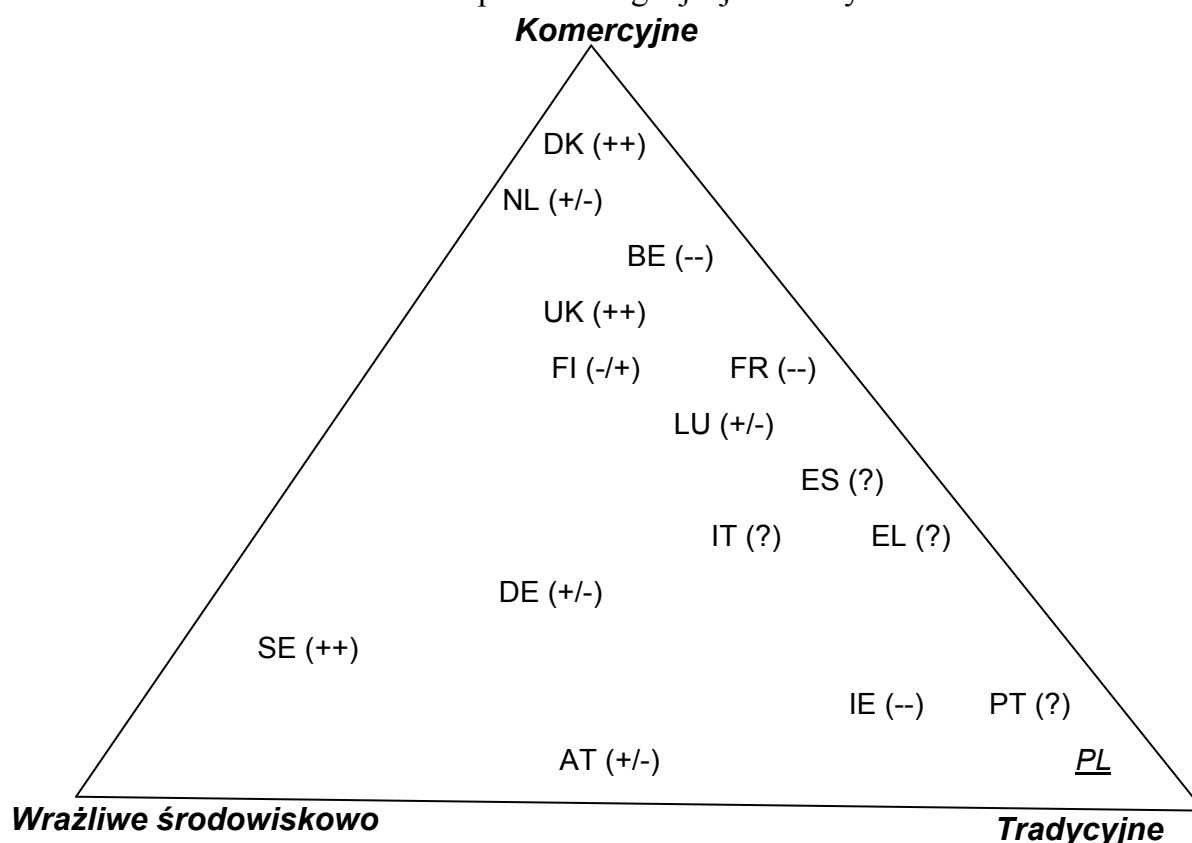
---

<sup>4</sup> *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Preparing for the "Health check" of the CAP reform*, COM (2007)722 final, Brussels, 20.11.2007.

<sup>5</sup> *Presidency compromise, in agreement with Commission*, Council of the EU, DS 1099/08, Brussels, 19 November, 2008; *Agriculture: CAP Health Check will help farmers meet new challenges*, IP/08/1749, Brussels, 20 November 2008, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1749&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>



Rysunek 12.1. Zarys charakterystyki europejskiego rolnictwa, interesy państw członkowskich a stanowisko podczas negocjacji reformy WPR z 2003 roku



**Komercyjne:**

Przewaga dużych gospodarstw o intensywnej produkcji rolnej, rolnictwo wysoko zmechanizowane

**Tradycyjne:**

Zróżnicowana struktura agrarna z przewagą gospodarstw niewielkich, rolnictwo najważniejszym działem gospodarki na wsi, rolnictwo jako element kulturotwórczy

**Wrażliwe środowiskowo:**

Stosunkowo mały udział ludności wiejskiej w całej populacji, duże wydatki na ochronę środowiska, restrykcyjne regulacje z zakresu ochrony przyrody

**Stanowisko wobec reformy:** (++) jednoznacznie pozytywne; (+/-) pozytywne wobec większości elementów; (-/+) sceptyczne; (--) zdecydowany sprzeciw; (?) brak jednoznacznego stanowiska

**Priorytety narodowe podczas negocjacji reformy z 2003 roku:**

BE – sektor mleczny;

DK – bardziej elastyczne regulacje rynku mleka, utrzymanie poziomu wsparcia;

DE – ograniczenie wydatków UE, utrzymanie poziomu zatrudnienia w rolnictwie w nowych landach, utrzymanie poziomu wsparcia;

EL – poziom zatrudnienia na wsi, zwiększenie wsparcia, produkty śródziemnomorskie;

ES – poziom zatrudnienia na wsi;

FR – utrzymanie poz. wsparcia, utrzymanie *s. quo*

IE – utrzymanie poziomu produkcji produktów mlecznych i wołowiny;

IT – większe kwoty mleczne;

LU – sektor mleczny, ONW;

NL – bardziej elastyczne regulacje rynku mleka, zamrożenie wydatków na WPR;

AT – tereny górskie, ROW, ochrona środowiska;

FI – ROW, *nordic farming*

SE – liberalizacja WPR, ROW, ograniczenie wydatków na WPR;

UK – liberalizacja WPR, ROW, dobra publiczne, ograniczenie wydatków na WPR.

WPR – Wspólna Polityka Rolna; ONW – obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania dla produkcji rolnej; ROW – rozwój obszarów wiejskich.

Źródło: Ł. Hardt, *Możliwe scenariusze reformy Wspólnej Polityki Rolnej – przegląd najważniejszych propozycji oraz implikacje dla Polski*, Biuletyn Analiz UKIE, nr 16, Warszawa 2006.

Ze względu na porozumienie zawarte między Francją a Niemcami, zatwierdzone na Szczycie Rady Europejskiej w 2002 roku, by utrzymać dotychczasowy poziom finansowania WPR na poziomie 2002 roku aż do końca 2013 roku, państwa członkowskie miały ograniczone pole manewru w próbach zmiany unijnej polityki rolnej. Przegląd WPR (*health check*) miał głównie służyć ocenie ostatecznej reformy oraz uproszczeniu zasad funkcjonowania, gdzie jest to możliwe. Zgodnie ze zobowiązaniami legislacyjnymi Komisja planowała przygotowanie raportów dotyczących wdrożenia zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), konsekwencji stosowania częściowego oderwania płatności od produkcji (*partial decoupling*) oraz wyboru modelu dla implementacji systemu płatności bezpośrednich (*single payment scheme*)<sup>6</sup>.

Zakładano wówczas, że przyszłość WPR po 2013 roku zostanie omówiona w ramach przeglądu wydatków budżetu unijnego, planowanego na lata 2008/2009. Oczekiwania były dość wysokie, dyskusja miała dotyczyć nie tylko kwestii, ile środków zostanie przeznaczonych na rolnictwo, ale także, w jaki sposób zostaną one rozdysponowane. Spodziewano się silnej presji ze strony płatników netto na ograniczenie środków finansowych na politykę rolną. Państwa te wręcz sugerowały, że w przypadku braku możliwości zmniejszenia budżetu rolnego, będą postulować powrót do propozycji diskutowanych już w ramach Agendy 2000, dotyczących progresywnej redukcji płatności bezpośrednich w czasie.

Istniało przekonanie, że to Komisarz ds. Budżetu będzie miał decydujący głos w kształtowaniu propozycji Komisji Europejskiej odnośnie przyszłości budżetu unijnego. Dlatego też Komisarz ds. Rolnictwa dążył do sprawnego i szybkiego przeprowadzenia *health check*, by poprawić ewentualne błędy reformy z 2003 roku i wykazać w trakcie przeglądu budżetu UE, że WPR jest dobrze funkcjonującą polityką, racjonalnie wykorzystującą przeznaczone na nią środki unijne.

Zachodzące po sobie wydarzenia w UE i na świecie zupełnie zmieniły sposób patrzenia na WPR. Wzrost cen żywności pokazał, jak ważne jest zapewnienie światu odpowiedniej podaży żywności. W kontekście wzrostu cen żywności rozgorzały dyskusje na temat celowości przeznaczania produktów żywnościowych na produkcję biopaliw, by zwiększyć produkcję energii ze źródeł odnawialnych. Kryzys finansowy na rynkach nieruchomości zaczął rozszerzać się także na inne

---

<sup>6</sup> *Cross compliance* składa się z dwóch elementów: utrzymania ziemi w dobrej kulturze rolnej (*good agricultural and environmental conditions*) oraz spełnienia obowiązkowych wymogów z zakresu zarządzania (*statutory management requirements*); *partial decoupling*, w odróżnieniu od *full decoupling* – pełnego oderwania płatności od produkcji – umożliwia otrzymanie przez rolnika płatności bezpośrednich za produkcję w określonych sektorach rolnych, np. opas wołoców na wołowinę; *single payment scheme (SPS)* – System Płatności Jednolitej stosowany obecnie w UE-15.

obszary i doprowadził do recesji wielu gospodarek światowych. Irlandzkie „nie” dla Traktatu Lizbońskiego w czerwcu 2008 r. zahamowało proces zmian instytucjonalnych w UE, w tym zmianę procesu decyzyjnego (większy udział Parlamentu Europejskiego w podejmowaniu decyzji w sprawach rolnych). Kolejne negocjacje Światowej Organizacji Handlu dotyczące liberalizacji handlu w ramach Rundy Doha zakończyły się w lipcu 2008 roku niepowodzeniem. Francja pełniąca przewodnictwo UE w drugiej połowie 2008 roku wykorzystała ten splot wydarzeń do podkreślenia wagi produkcji żywności oraz sektora rolnego i z jednej strony, dążyła do zakończenia *health check* jeszcze za swojej prezydencji (mając pod kontrolą przyjęte przez Radę rozwiązania), z drugiej – rozpoczęła kolejną debatę o konieczności wsparcia sektora rolnego UE po 2013 roku<sup>7</sup>.

### 12.3. Punkty sporne w ramach *health check*

W trakcie procesu *health check* wykształciło się ostatecznie pięć punktów spornych między państwami członkowskimi oraz Komisją Europejską<sup>8</sup>.

#### Zmodyfikowany Artykuł 69 Rozporządzenia Rady nr 1782/2003<sup>9</sup>

W ramach *health check* Komisja zamierzała naprawić to, czego nie udało się jej przeprowadzić podczas reformy WPR z 2003 roku, tj. implementować pełne oddzielenie płatności od produkcji rolnej (*decoupling*). Silne protesty państw członkowskich (np. Francji, Hiszpanii) i szukanie kompromisu doprowadziło w tamtym czasie do wprowadzenia licznych modyfikacji, różnicujących systemy wsparcia do tego stopnia, że każdy kraj stosuje od 2007 roku inny system płatności jednolitej (model historyczny lub regionalny, różne formy częściowego wsparcia produkcji). Obawy przed *decouplingiem* uzasadniano możliwością upadku niektórych sektorów, np. produkcji wołowiny.

Biorąc pod uwagę niechęć niektórych państw członkowskich do likwidacji płatności związanych z produkcją, Komisja zaproponowała w trakcie *health check* rozszerzenie zakresu stosowania Artykułu 69 Rozporządzenia Rady nr 1782/2003 (obecnie art. 68), który pierwotnie służył wsparciu ściśle określonego sektora w formie promocji jakości produkcji, marketingu i ochrony środowiska.

---

<sup>7</sup> Poprzednia dyskusja o przyszłości WPR odbyła się za Prezydencji Fińskiej we wrześniu 2006 roku w Oulu.

<sup>8</sup> *Agra Europe Weekly*, No. 2334, October 31, 2008.

<sup>9</sup> Council Regulation (EC) No. 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers and amending Regulations (EEC) No. 2019/93, (EC) No. 1452/2001, (EC) No. 1453/2001, (EC) No. 1454/2001, (EC) 1868/94, (EC) No. 1251/1999, (EC) No. 1254/1999, No. 1156/2006.

Obecnie 10% koperty krajowej przeznaczonej na płatności bezpośrednie w danym kraju może być wykorzystane w obrębie kilku sektorów, bądź na obszarach o trudnych warunkach gospodarowania, a także do wsparcia ubezpieczeń rolniczych i funduszy wzajemnych. Decyzję tę można więc zreasumować jako powrót „tylnymi drzwiami” do płatności związanych z produkcją, które zastąpią dotychczas stosowane formy wsparcia związane z produkcją (ustalono podczas *health check*, że te ostatnie zostaną wycofane przez państwa członkowskie do 2012 roku, z wyjątkiem premii do krów mamek oraz owiec i kóz).

Nowe państwa członkowskie uzyskały także możliwość stosowania Artykułu 69. Środki na sfinansowanie działań w ramach tego artykułu pochodzą z oszczędności powstałych na skutek likwidacji premii do upraw roślin energetycznych (360 mln euro dla nowych państw w latach 2010-2012).

### Modulacja

Przenoszenie części środków z I filara WPR (płatności bezpośrednie) na rzecz II filara WPR (rozwój obszarów wiejskich) od początku budziło kontrowersje wśród państw członkowskich. Płatności bezpośrednie traktowane są jako „łatwe pieniądze”, zapewniające maksymalne wykorzystanie koperty krajowej, natomiast instrumenty funkcjonujące w ramach II filara są trudniejsze do zastosowania i dodatkowo jeszcze wymagają dofinansowania z budżetów krajowych. Komisja Europejska zdecydowanie forsuje jednak od czasu reformy WPR z 2003 roku „austriackie” (czytaj: Franza Fischlera) spojrzenie na rolnictwo w UE, promując II filar kosztem tradycyjnego instrumentarium WPR, co zyskuje niewątpliwie większą akceptację społeczeństwa unijnego oraz budzi mniejsze sprzeciwy na forum Światowej Organizacji Handlu. W trakcie *health check* Komisja dodatkowo jeszcze powiązała modulację z wprowadzeniem górnego limitu płatności bezpośrednich na gospodarstwo (*capping*), proponując mechanizm modulacji progresywnej<sup>10</sup>. Ograniczenie płatności na gospodarstwo zawsze spotykało się ze sprzeciwami, głównie Wielkiej Brytanii i Niemiec (landy wschodnie). Po ostatnich rozszerzeniach UE do oponentów dołączyły Czechy i Słowacja. Ostatecznie Komisji udało się doprowadzić do kompromisu, którego nie można było osiągnąć zarówno podczas negocjacji nad Agendą 2000, jak i reformy Fischlera z 2003 roku: obecnie obowiązująca stopa modulacji 5% wzrośnie do 10% do 2012 roku, dodatkowe cięcia płatności (4%) będą dotyczyć gospodarstw otrzymujących powyżej 300 tys. euro rocznie (te ostatnie obejmą około

---

<sup>10</sup> Propozycja redukcji płatności dla gospodarstwa rolnego otrzymującego rocznie powyżej 100 tys. euro o 10%, powyżej 200 tys. euro o 25% i powyżej 300 tys. euro o 45% (Preparing for the “Health check” of the CAP reform, COM (2007)722 final, Brussels, 20.11.2007).

0,04% gospodarstw w UE-27). Uzyskane porozumienie polityczne spowoduje, że zamiast 5 mld euro szacowanych na podstawie wstępnej propozycji Komisji, z I do II filara WPR w ciągu czterech lat trafi jedynie około 3,24 mld euro<sup>11</sup>. Środki z modulacji mogą państwa członkowskie wykorzystać na finansowanie tzw. nowych wyzwań (zmiany klimatu, bioróżnorodność, zarządzanie wodą, źródła energii odnawialnej, innowacyjność) oraz wsparcie sektora mleczarskiego zagrożonego skutkami likwidacji kwot mlecznych.

### Nowe wyzwania w II filarze WPR

Zastanawiające, na ile realizacja nowych wyzwań w ramach polityki rolnej ma uzasadnić w trakcie przeglądu budżetu unijnego konieczność zachowania wysokiego poziomu wydatków na WPR, a na ile faktycznie służy wzrostowi konkurencyjności UE na arenie międzynarodowej. Być może realizacja tych celów byłaby bardziej skuteczna w ramach innych polityk unijnych. Państwa członkowskie traktują propozycję Komisji Europejskiej dotyczącą nowych wyzwań głównie z pozycji płatników, którzy muszą sfinansować ich realizację z budżetów krajowych. Przyjęto, że współfinansowanie będzie odbywać się na poziomie 75%, natomiast dla regionów konwergencji, gdzie PKB jest niższy – 90%. Nowe państwa członkowskie, wyłączone z modulacji do 2012 roku, mają obowiązek realizacji nowych wyzwań w ramach już przyznanych na lata 2007-2013 środków na II filar.

### Instrumenty interwencji rynków rolnych

Kolejne reformy WPR wyraźnie ograniczają znaczenie i środki przeznaczane na tradycyjne instrumenty wsparcia rynków rolnych jako zakłócające handel międzynarodowy i nieakceptowane na forum Światowej Organizacji Handlu. Proces ten odbywa się jednak przy nieustannym sprzeciwie państw członkowskich, zainteresowanych zachowaniem siatki bezpieczeństwa (*safety net*) na rynkach rolnych, finansowanej na poziomie unijnym. Jako główny argument podawany jest wzrost fluktuacji cen na rynkach unijnym i światowym, która negatywnie wpływa na stabilność dochodów rolniczych. Dobrym przykładem jest zmieniająca się sytuacja na rynku mleka i produktów mleczarskich w kilku ostatnich latach. Jako antidotum zapewniające stabilność dochodów rolniczych traktuje się obecnie (propozycja zarówno Komisji, jak i niektórych państw członkowskich, np. Francji) instrumenty zarządzania ryzykiem, uruchamiane w „wyjątkowych sytuacjach”. Istnieje jednak obawa, że ich stosowanie pogłębi jeszcze i tak już nierówne warunki konkurencji między krajami.

---

<sup>11</sup> *Agra Facts*, No. 101-08, Brussels, 20/11/08.

## Kwoty mleczne

Determinacja Komisji, aby znieść system kwotowania mleka po 2015 roku, budzi wiele kontrowersji. Okazało się, że nawet Polska, która otrzymała zbyt niską kwotę podczas negocjacji akcesyjnych i była przeciwnikiem utrzymania limitów produkcyjnych dla mleka, obecnie widzi korzyści w kontynuowaniu systemu. Wiele państw członkowskich traktuje system kwotowania mleka jako „parasol ochronny” dla swych rolników, zabezpieczający ich dochody przed coraz silniejszą konkurencją rynków światowych.

W trakcie *health check* ustalono pięciokrotny wzrost kwot mlecznych o 1% rocznie między latami 2009/2010 a 2013/2014. Włochy uzyskały możliwość wykorzystania całej puli 5% już w roku 2009/2010. Zwiększenie limitów mleka ma ułatwić rolnikom dostosowanie się do zniesienia systemu kwotowania po 2015 roku i zapewnić tzw. „miękkie lądowanie” (*soft landing*). Jako instrument dodatkowy wprowadzono opcję wsparcia producentów mleka ze środków pochodzących z modulacji w ramach „nowych wyzwań” II filara WPR. Ciekawe, że rozwiązanie to zostało zastosowane na wniosek Niemiec, które ze względów politycznych miały problemy z zaakceptowaniem wykorzystania środków na cele restrukturyzacji gospodarstw mleczarskich w ramach Artykułu 69. Innym postulatem niemieckim było wprowadzenie kar (150% w stosunku do obowiązującej) za przekroczenie przyznaných w latach 2009/2010, 2010/2011 limitów mleka ponad 6% w porównaniu do roku 2008/2009. Restrykcje te mają zapobiec zachwianiu równowagi na rynku na skutek przyznania dodatkowych limitów mleka w tych latach.

\* \* \*

Ostatnie zmiany WPR przeprowadzone w trakcie *health check* z założenia miały pełnić rolę „kosmetyczną” w stosunku do już obowiązujących zasad funkcjonowania polityki rolnej. Zastanawia jednak, na ile przyjęte ustalenia są jedynie korektą już obowiązujących reguł gry, a na ile stwarzają zupełnie nowe i będą miały implikacje na kształt WPR po 2013 roku.

Wyraźnie pogłębia się dystrybucyjny charakter WPR, która w coraz większym stopniu staje się polityką socjalną służącą redystrybucji dochodów na rzecz rolników. Kontynuowana jest tendencja różnicowania wielkości udzielanej pomocy z budżetu unijnego i pogłębiania nierównych warunków konkurencji między krajami. Mimo że podczas *health check* nie dokonano zmian w obrębie kopert krajowych i przyznaných wcześniej poszczególnym państwom członkowskim alokacji płatności, „przerzucanie” instrumentów między I a II filarem WPR umożliwia stosowanie dodatkowego wsparcia dla niektórych sektorów czy

finansowanie programów rolnośrodowiskowych w ramach I filara WPR (i tym samym ucieczkę od współfinansowania obowiązującego w ramach II filara). Istotne różnice między modelami systemów płatności bezpośrednich stosowanych w różnych krajach oraz wzrastający stopień oddzielenia płatności od produkcji zmniejsza usprawiedliwienie dla centralnego (czytaj: na poziomie unijnym) zarządzania płatnościami<sup>12</sup>.

Można więc zastanawiać się, na ile ewolucja WPR idzie w kierunku pożądanym przez płatników netto, a na ile przez beneficjentów WPR. Czy jest to ich świadoma polityka, czy zmiany zachodzą poza ich kontrolą? W kolejnym podrozdziale zostaną przedstawione wizje przyszłej WPR, prezentowane przez jej największych oponentów i obrońców.

#### **12.4. Stanowiska wybranych państw członkowskich wobec przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej**

##### Wielka Brytania

Wielka Brytania jest przykładem kraju krytykującego już od wielu lat sens wydawania znaczących środków unijnych na WPR. Jej największym sukcesem politycznym było przyznanie rabatu brytyjskiego jako rekompensaty za wpłacanie do budżetu UE istotnej puli środków bez możliwości ich wykorzystania w ramach unijnej polityki rolnej (niewielki sektor rolny w tym kraju). Zagrożenie dla dalszego istnienia rabatu brytyjskiego ze strony innych państw członkowskich inspirowało Wielką Brytanię do szukania rozwiązań, które zmniejszyłyby obciążenie finansowe tego kraju jako płatnika netto do budżetu Unii Europejskiej.

Radykalna reforma WPR i spadek jej udziału w budżecie unijnym wydaje się najlepszym rozwiązaniem. Dlatego też Wielka Brytania postuluje<sup>13</sup> potrzebę całkowitego urynkowania działalności rolniczej w UE i włączenie polityki rolnej w ramy wspólnotowych reguł konkurencji. Proces ten zachodziłby stopniowo, poprzez likwidację I filara (płatności bezpośrednich i instrumentów ochrony rynku) i przesunięcie części środków do II filara WPR. Tak więc w przyszłości polityka rolna ograniczałaby się jedynie do wspierania rolników za dostarczanie dóbr publicznych. Zdaniem Wielkiej Brytanii jedynie tego rodzaju aktywność rolna, jak ochrona środowiska, dobrostan zwierząt i inne „nieprodukcyjne” usługi uzasadniają wypłacanie rolnikom płatności z budżetu unijnego.

---

<sup>12</sup> *A study on EU spending, Final report*, commissioned by the European Commission, ECORYS, CPB, IFO, Rotterdam, 24 June 2008.

<sup>13</sup> *A vision for the Common Agricultural Policy*, HM Treasury and Department for Environment, Food and Rural Affairs, December, 2005; *The UK government's "Vision for the Common Agricultural Policy"*, Fourth Report of Session 2006-2007, House of Commons, 23 May 2007; *Global Europe: vision for a 21<sup>st</sup> century budget*, HM Treasury, June 2008.

Według badań brytyjskich ekspertów pełne oddzielenie płatności od produkcji, stosowane dla wszystkich sektorów we wszystkich krajach unijnych będzie w przyszłości nieefektywne, wpływając na spadek produkcji rolnej, głównie bydła mięsnego, owiec i zbóż. Dlatego proponują, by pójść krok dalej i faktycznie oderwać produkcję rolną oraz ziemię od wsparcia unijnego poprzez wprowadzenie systemu obligacji (*bond scheme*). W ramach tego systemu rolnik otrzymywałby pewną pulę płatności w ciągu 10-15 lat, które mógłby dowolnie wykorzystać. Jednak po tym okresie nie miałby już prawa ubiegać się o wsparcie z budżetu UE. Wadą wszelkich pomysłów oderwania wsparcia od aktywności rolnej jest zagrożenie braku przestrzegania zasad *cross-compliance*. Wprawdzie obowiązują one także w II filarze WPR, lecz nie wszyscy rolnicy aplikują o środki właśnie z tego filara. *Bond scheme* wydaje się naturalną konsekwencją *decoupling*, prawdopodobnie może być bez większych problemów zaakceptowany przez Światową Organizację Handlu. Jest jednak *de facto* drogą do likwidacji I filara Wspólnej Polityki Rolnej w przyszłości.

Próby marginalizacji WPR przez Wielką Brytanię idą w parze z propozycją ograniczenia wydatków w ramach drugiej co do udziału w budżecie unijnym polityki, tj. Polityki Spójności. Postulat przeznaczania środków z tej polityki tylko dla krajów uboższych w UE zmierza do spadku zainteresowania Polityką Spójności krajów zamożniejszych, czyli płatników netto i w dalszej perspektywie istotnego jej ograniczenia lub likwidacji.

## Holandia

Holandia jako płatnik netto do budżetu UE oraz nieznaczący beneficjent WPR postuluje rozwiązania bardzo zbliżone do propozycji brytyjskich<sup>14</sup>. Według stanowiska tego kraju rolnictwo powinno funkcjonować tak, jak pozostałe działy gospodarki, dlatego też poziom wsparcia rolników w ramach I filara WPR należy stopniowo zmniejszać. Priorytetem jest rozwój obszarów wiejskich. Skutecznym rozwiązaniem według Holandii byłoby wprowadzenie *bond scheme*, który pozwoli na ograniczenie wydatków na cele rolne z budżetu unijnego. W przypadku gdyby państwa członkowskie chciały jednak utrzymać dotychczasowy poziom finansowania I filara WPR, Holandia proponuje współfinansowanie płatności bezpośrednich z budżetów krajowych, na zasadach zbliżonych do finansowania II filara Wspólnej Polityki Rolnej.

---

<sup>14</sup> *Co-financing of the Common Agricultural Policy*, English abstract, Sociaal-Economische Raad, July 2006; *European Agricultural Policy 2020: the Dutch outlook*, Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, 26 September 2008.



Według propozycji holenderskiej przyszła WPR będzie składać się tylko z jednego filaru (tj. obecny I i II filar zostaną połączone) i będzie finansowana z jednego funduszu rolnego. Środki unijne zostaną głównie wykorzystane w celu sprostania nowym wyzwaniom (bezpieczeństwo żywnościowe, produkcja zdrowej żywności, zachowanie krajobrazu wiejskiego, ochrona środowiska i dobrostan zwierząt) oraz wsparcia innowacyjności zwiększającej konkurencyjność rolnictwa. Rolnicy otrzymają więc wsparcie za dostarczanie dóbr publicznych, za które nie wynagradza ich rynek. Dodatkowej pomocy mogą oczekiwać tylko w sytuacjach kryzysowych, w przypadku perturbacji na rynku bądź klęsk żywiołowych.

Holandia wyraźnie zaznacza, że udział WPR w budżecie unijnym powinien być określony na takim poziomie, by umożliwić finansowanie innych niezbędnych dla UE priorytetów i polityk. Promuje także częściowe obciążenie finansowaniem polityki rolnej budżetów krajowych, uzasadniając to potrzebą dzielenia odpowiedzialności za wydawane środki, która powinna również spoczywać na władzach krajowych i regionalnych.

## Francja

Francja należy już od wielu lat do obrońców WPR, co wynika głównie z dwóch faktów: kraj ten jest jednym z największych producentów produktów rolno-spożywczych w UE oraz największym beneficjentem unijnej polityki rolnej.

Priorytetem dla Francji w trakcie jej ostatniej prezydencji (II połowa 2008 r.) było osiągnięcie kompromisu w kwestii *health check*, co z jednej strony dawało gwarancję, że nie zajdą żadne istotne zmiany w poziomie wydatków rolnych do 2013 roku, a z drugiej – zostaną dokonane ewentualne korekty funkcjonowania WPR jeszcze przed przeglądem budżetu unijnego w 2009 roku. Próba nadania pożądanego przez Francję kierunku zmian polityki rolnej po 2013 roku została podjęta przez ten kraj zaraz po negocjacjach dotyczących perspektywy finansowej na lata 2007-2013 (grudzień 2005 r.), a jeszcze przed rozpoczęciem przeglądu WPR w 2008 roku. Opublikowane memorandum zyskało poparcie 12 państw członkowskich, w tym Polski<sup>15</sup>. Kolejną próbą było zorganizowanie nieformalnego spotkania Rady ds. Rolnictwa w trakcie Prezydencji Francuskiej, poświęconego właśnie przyszłości WPR po 2013 roku. Na tę okazję przygotowano kolejne memorandum, wyraźnie wskazujące na francuskie preferencje odnośnie tej polityki<sup>16</sup>. Ciekawym posunięciem taktycznym było przygotowanie konkluzji

---

<sup>15</sup> *Memorandum on the implementation and the future of the reformed CAP*, Council of the European Union, Doc. 7265/06, Brussels, 16 March 2006.

<sup>16</sup> *Memorandum "How to best prepare the future CAP"*, Council of the European Union, SN/3986/08, Brussels, 28 July 2008.

Rady ds. Rolnictwa na ten temat<sup>17</sup>, a następnie dążenie do zapisania tych kwestii w konkluzjach Rady Europejskiej, co zobowiązałoby państwa członkowskie do określonych działań w sprawie WPR w najbliższej przyszłości.

Francja charakteryzuje się tradycyjnym spojrzeniem na WPR, dążąc do hamowania zbyt radykalnych zmian oraz prób ograniczania środków finansowych na tę politykę. Wprawdzie politycy francuscy mówią o potrzebie reform WPR, ale ich rozumienie reform sprowadza się do zachowania tradycyjnego instrumentarium polityki rolnej jak długo jest to możliwe. Ich zdaniem instrumenty WPR powinny służyć maksymalizacji rolniczego charakteru tej polityki. I tak, całkowita liberalizacja rynków rolnych stwarza tylko pole do spekulacji (szczególnie propozycje Komisji dotyczące publicznego magazynowania produktów rolnych). Zniesienie kwotowania mleka spowoduje zanik produkcji mleka w niektórych regionach, tak więc tylko niektóre regiony będą zajmować się produkcją rolną w przyszłości. Uszczuplanie środków I filara i wsparcie instrumentów niezwiązanych z produkcją rolną w ramach II filara WPR jest niekorzystnym rozwiązaniem. Wymaga bowiem współfinansowania z budżetów krajowych, co jest dotkliwe dla krajów mających duży deficyt budżetowy, zubaża ponadto rolników korzystających z I filara WPR. Działania propagowane w II filarze mogą być realizowane poprzez odpowiednią nowelizację Artykułu 69 RR/1782/2003. Rolników należy wspierać, szczególnie w sytuacjach kryzysowych. Aby zwiększyć przewagę rolników w negocjacjach z odbiorcami produktów rolno-spożywczych i zapewnić im większą stabilizację dochodów, proponuje się zwiększenie możliwości działania grup producenckich, na wzór grup w sektorze warzyw i owoców. Ten przykład powinien zostać rozszerzony na wszystkie sektory. Dodatkową pomocą byłoby wsparcie organizacji międzybranżowych, wspomagających swych członków w sytuacjach kryzysowych oraz zachęcających do stosowania innowacyjnych strategii<sup>18</sup>. Trzeba zaznaczyć, że rozwiązania te są niewątpliwie ciekawe, lecz właśnie dla takich krajów, jak Francja, gdzie formy integracji pionowej i poziomej sektora rolnego oraz przetwórstwa są dobrze rozbudowane.

Priorytety francuskie w zakresie WPR po 2013 roku najlepiej zostały wyartykułowane w ostatnim memorandum, przygotowanym na nieformalne spotkanie Rady ds. Rolnictwa:

---

<sup>17</sup> *The future of the CAP after 2013. Adoption of Council Conclusions*, Doc. 16287/08, Brussels, 27 November 2008.

<sup>18</sup> *Memorandum to encourage a responsible organization of agri-food sectors in the interests of farmers and consumers*, Council of the European Union, Doc. 5745/08, Brussels, 25 January 2008.

- zapewnienie Europie bezpieczeństwa żywnościowego, przy uwzględnieniu kwestii zdrowotnych, ze względu na wzrost zagrożeń sanitarnych,
- udział w tworzeniu równowagi żywnościowej na świecie i zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego nie tylko dla UE, ale także dla świata,
- zachowanie równowagi na obszarach wiejskich w celu utrzymania spójności terytorialnej, lokalnych form działalności oraz miejsc pracy,
- udział w walce ze zmianami klimatycznymi, stosowanie takiego rolnictwa, które pogodzi produkcję rolną ze skuteczną ochroną środowiska.

Przed Francją stoi niełatwe zadanie takiego „zabezpieczenia” rolnictwa, by z jednej strony zwiększać produkcję rolną i konkurencyjność gospodarstw rolnych, z drugiej szukać równowagi w spełnieniu oczekiwań społecznych. Dlatego istnieje zrozumienie dla stworzenia takiej WPR, która umożliwi większą elastyczność sektora rolnego w dostosowaniu się do rynkowych wahań cen oraz do różnicowań regionalnych. Francja promuje wzrost produkcji rolnej, lecz równocześnie podkreśla potrzebę produkcji różnorodnych i zdrowych produktów rolno-spożywczych o wysokiej jakości, konsumenci zwracają bowiem coraz większą uwagę na bezpieczeństwo żywności.

Priorytet produkcji dobrej jakościowo, zdrowej żywności Francja wykorzystuje w ograniczaniu napływu konkurencyjnych produktów, importowanych na rynki UE. Pomimo niewielkiego tempa ustaleń dotyczących liberalizacji handlu w ramach Światowej Organizacji Handlu, proces ten ciągle następuje. Stwarza to pewne zagrożenia dla rolników francuskich, obciążonych dodatkowo, jak wszyscy rolnicy unijni, obowiązkiem spełniania wymogów *cross-compliance*. Dlatego nie dziwi gwałtowny sprzeciw Francji przeciwko zbytnej liberalizacji rynków, propagowanej przez Komisję Europejską. Francja wręcz zarzuciła Komisarzowi ds. Handlu przekroczenie mandatu negocjacyjnego podczas negocjacji toczących się ostatnio w ramach Rundy Doha.

W celu wprowadzenia pewnych barier dla produktów importowanych Francja przygotowała w grudniu 2008 roku memorandum, w którym postuluje potrzebę zwrócenia szczególnej uwagi na poprawę kontroli sanitarnych i fitosanitarnych w imporcie żywności, roślin i zwierząt oraz zdefiniowane nowej strategii unijnych dotyczących kontroli importu<sup>19</sup>.

Trudno spodziewać się, by podejście Francji do kształtu WPR zmieniło się w najbliższych latach. Pomimo zmiany na stanowisku prezydenta i wyborze osoby zupełnie niezwiązanej z rolnictwem, w przeciwieństwie do poprzednika, widać wyraźnie kontynuację tradycyjnego spojrzenia na politykę rolną Unii Europejskiej.

---

<sup>19</sup> *Memorandum on the safety of imported agricultural and agri-food products and compliance with Community rules*, Council of the European Union, Doc. 10698/08, Brussels, 13 June 2008.

## Polska

Polska ze względu na duży sektor rolny, uważany za mniej zamożny od pozostałych sektorów gospodarki oraz silne lobby rolnicze, przeznaczają od lat znaczne środki z budżetu krajowego na wsparcie dochodów rolniczych. Członkostwo w UE przyniosło istotne korzyści wynikające z napływu środków unijnych, bowiem Polska jest zarówno największym wśród nowych państw członkowskich beneficjentem WPR, jak i Polityki Spójności. W przyszłości Polska chciałaby zachować jedną i drugą pozycję, co wydaje się mało prawdopodobne. Już teraz konieczne jest wyznaczenie długoterminowej strategii określającej priorytety, która polityka jest ważniejsza z punktu widzenia interesów całego kraju, a nie jednego sektora. Strategia taka ułatwiłaby zajęcie stanowiska wobec bieżących propozycji państw członkowskich.

Polska należy, podobnie jak Francja, do zwolenników zachowania tradycyjnej WPR. Zapominamy, że polityka rolna UE była tworzona właśnie na potrzeby takich krajów, jak Francja, nie więc dziwnego, że kraj ten broni instrumentarium, do którego jego rolnictwo jest doskonale przystosowane i potrafi maksymalnie wykorzystać środki przyznane z budżetu unijnego. Polskie rolnictwo ma inne potrzeby i wymaga innych instrumentów polityki rolnej, by je zrealizować.

Pierwszą odpowiedzią strony polskiej na rozpoczętą przez Komisję Europejską debatę na temat przeglądu funkcjonowania WPR (*health check*) w listopadzie 2007 roku był dokument przedstawiający naszą wizję unijnej polityki rolnej w kontekście stojących przed przeglądem wyzwań<sup>20</sup>. Biorąc pod uwagę coraz intensywniej rozwijającą się w Europie dyskusję na temat kształtu WPR po 2013 roku, Polska przygotowała stanowisko, które jest obecnie konsultowane z różnymi środowiskami<sup>21</sup>.

Do priorytetów polskich należy zachowanie równych warunków konkurencji dla sektora rolnego w Polsce w porównaniu do innych państw członkowskich. Polska odwołuje się do solidarności wspólnotowej i konieczności finansowania polityki rolnej z budżetu unijnego. Argumentem jest zagrożenie wzrostu finansowania z budżetów krajowych i tym samym zwiększenia renacjonalizacji WPR, co spowoduje zakłócenia funkcjonowania Jednolitego Rynku UE. Polska postuluje odejście od obecnych rozwiązań, w których stawki płatności bezpośrednich i koperty krajowe są ustalane na podstawie historycznych poziomów i intensywno-

---

<sup>20</sup> *Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej wobec wyzwań oceny funkcjonowania WPR*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, <http://bip.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1680&LangId=0>

<sup>21</sup> *Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku – założenia i wstępne propozycje*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, 20 listopada 2008 (dokument niepublikowany).

ności produkcji, a w zamian proponuje ujednoczenie stawek płatności bezpośrednich we wszystkich państwach członkowskich.

Wzrastająca niestabilność rynków rolnych na świecie oraz postępująca liberalizacja handlu stanowią argument według stanowiska polskiego za potrzebą zachowania tradycyjnych instrumentów interwencji na rynkach, które zapewnią „siatkę bezpieczeństwa” dla zachowania stabilnych dochodów rolniczych.

Dalsze poparcie dla tradycyjnego kształtu WPR zależy w dużej mierze od tego, która z opcji zostanie wybrana jako wiodąca dla przyszłości Polski – wsparcie sektora rolnego w możliwie największym stopniu środkami z budżetu unijnego, czy preferencje dla utrzymania Polityki Spójności i jej kryteriów dystrybucji środków korzystnych dla Polski.

## 12.5. Wszyscy za, a nawet przeciw reformom Wspólnej Polityki Rolnej

Przegląd WPR (*health check*) należy uznać za następną niewykorzystaną szansę na zwiększenie konkurencyjności rolnictwa unijnego. Po raz kolejny interesy państw członkowskich przeważały. Utrzymanie *status quo* okazało się wygodniejsze dla większości państw członkowskich niż forsowanie nowych reform. Ogromne zróżnicowanie sektora rolnego po ostatnich rozszerzeniach UE wyraźnie uniemożliwia ustalenie wspólnych priorytetów dla przyszłej polityki rolnej.

Przegląd WPR nie uwzględnił tak palących kwestii, jak opracowanie strategii walki ze światowym kryzysem żywnościowym i zapotrzebowaniem na energię; nadal nie wiemy, jak ma wyglądać i jak będzie finansowana WPR po 2013 roku. Pewne uzupełnienie nierozwiązanych podczas *health check* tematów miały pełnić konkluzje Rady Europejskiej w sprawie przyszłości polityki rolnej UE, traktujące jednak bardzo enigmatycznie poruszone zagadnienia, np. potrzebę zbadania możliwości rozwoju systemu płatności bezpośrednich i zróżnicowania w poziomie płatności między państwami członkowskimi. Beneficjenci WPR niewątpliwie mogą być zadowoleni, że udało im się zatrzymać dalsze reformy – wygrali bitwę, lecz czy wygrają wojnę o przyszłość WPR? Czy są tego świadomi, że powoli dochodzi do redukcji budżetu rolnego oraz powolnej renacjonalizacji polityki rolnej?

W ramach perspektywy finansowej na lata 2007-2013 wyraźnie następuje wzrost środków przeznaczonych na Politykę Spójności dla Wzrostu i Zatrudnienia (dział 1b budżetu), podczas gdy środki na rolnictwo (dział 2 budżetu) powoli podlegają spadkowi<sup>22</sup>. Należy przypuszczać, że trend ten zostanie zachowany,

---

<sup>22</sup> *Financial perspective 2007-2013*, Presidency, European Council, 15915/05, Brussels, 19 December 2005.

coraz mniej środków będzie alokowanych w I filarze WPR, natomiast rolę II filara przejmie w przyszłości Polityka Spójności. Już od pewnego czasu można zaobserwować pewną prawidłowość w rozdysponowaniu środków niewykorzystanych w ramach rocznej perspektywy finansowej przez dział rolnictwo<sup>23</sup>, w 2007 roku część z nich przeznaczono na program Galileo, w 2008 i 2009 roku zostaną wykorzystane na wsparcie sektora rolnego w krajach rozwijających się. Obecnie Komisja Europejska ma nawet plany otwarcia porozumienia dotyczącego perspektywy finansowej na lata 2007-2013 i obniżenia środków przewidzianych dla działu 2 na rzecz działu 1a „Konkurencyjność dla wzrostu i zatrudnienia”, tłumacząc tę propozycję koniecznością walki z kryzysem finansowym<sup>24</sup>.

Należy przypuszczać, że w następnej perspektywie finansowej na lata 2014-2020 dojdzie do kolejnych ograniczeń wydatków na cele rolne z budżetu UE. Ostrej krytyce poddawana jest nie tylko WPR, ale także i Polityka Spójności, jako dwie dominujące polityki unijne, pochłaniające przy tym dwie trzecie budżetu UE, a traktowane jako polityki niesprzyjające wzrostowi konkurencyjności gospodarki unijnej. Dlatego też coraz częściej krytycy obecnego budżetu unijnego wzywają do określenia nowych priorytetów, zgodnych z wyzwaniem, jakie stoją dzisiaj przed UE. Przykładem jest propozycja wprowadzenia w ramach następnej perspektywy finansowej nowego instrumentu (*EU Energy Security and Infrastructure*), który miałby zastąpić skromnie finansowany obecnie program sieci transeuropejskich i umożliwić realizację priorytetowych projektów, zapewniających bezpieczeństwo energetyczne UE. Trudno oczekiwać zgody państw członkowskich na wzrost budżetu UE, tak więc wszelkie zmiany i alokacja środków na nowe polityki i inicjatywy UE będą odbywać się kosztem WPR oraz w wolniejszym tempie – kosztem Polityki Spójności.

Biorąc pod uwagę powyższe tendencje zachodzące w UE, należy reformować WPR, by uchronić jej wspólnotowy charakter oraz uzasadnić wydatki ponoszone na tę politykę z budżetu unijnego. Niewątpliwie wielofunkcyjność sektora rolnego (dostarczanie żywności i dóbr publicznych) jest istotnym argumentem za wsparciem rolników. Pytanie, czy to wsparcie nie powinno być selekcjonowane dla określonych grup beneficjentów i rodzajów realizowanych programów w ramach WPR. Należy przypuszczać, że właśnie w tym kierunku będzie zmierzać przyszła polityka rolna WPR – już nie dla wszystkich rolników, lecz tylko tych, którzy spełnią ściśle określone kryteria.

---

<sup>23</sup> Środki niewykorzystane w ramach WPR powstają na skutek coraz mniejszych wydatków ponoszonych na instrumenty interwencji rynkowych (np. subsydia eksportowe, skup interwencyjny).

<sup>24</sup> *Agra Facts*, No. 104-08, Brussels, 28/11/08.

Uzgodnienia podjęte w ramach przeglądu WPR (*health check*) wskazują jednak na brak wizji o przyszłości tej polityki wśród państw członkowskich i raczej na konsekwentne poparcie dla „tradycyjnej” WPR. Tylko niewielka ilość środków przeznaczanych dotąd na wsparcie dochodów rolniczych została skierowana na inne cele, a państwa członkowskie uzyskały wręcz większą swobodę w zachowaniu instrumentów zakłócających funkcjonowanie rynku, nawet z możliwością zwiększenia płatności związanych z produkcją. Budżetowy efekt modulacji został zminimalizowany, przecząc postulowanej przez wiele państw członkowskich konieczności wzrostu środków na II filar i potrzebie rozwoju obszarów wiejskich. Tak więc zamiast ujednoczenia systemu płatności bezpośrednich mamy coraz więcej „krajowych” subpolityk rolnych, różnicujących warunki konkurencji między poszczególnymi krajami.

Biorąc pod uwagę silne tendencje narodowościowe do maksymalnego wykorzystania przyznanej koperty płatności oraz zastosowania takich instrumentów, które pozwolą na jej maksymalne wykorzystanie przez krajowych rolników wydaje się mało prawdopodobne, by w ciągu najbliższych lat UE była zdolna do działania w myśl zasady solidarności i zgodziła się na wprowadzenie jednakowej stawki płatności we wszystkich krajach. Według analizy Thurstona<sup>25</sup> zróżnicowanie stawek płatności między nowymi a starymi państwami członkowskimi, nawet jeśli te pierwsze osiągną 100% w 2013 roku, będzie ogromne (rys. 12.2).

Uwzględniając całą pulę płatności bezpośrednich w budżecie UE oraz liczbę gospodarstw rolnych, jednakowa stawka na hektar wyniosłaby 229 euro. Oczywiście, że większość krajów, i to głównie tych dużych, straciłoby istotnie na takim rozwiązaniu (rys. 12.3). Pamiętając, że to właśnie Niemcy, Francja i Włochy uzyskały najlepsze koncesje dla swego rolnictwa w ramach *health check*<sup>26</sup>, trudno oczekiwać ich poparcia dla przedstawionego rozwiązania w ramach przyszłej Wspólnej Polityki Rolnej.

Można zakładać, że państwa członkowskie wyrażą zgodę na uzyskanie rekompensaty za niższe stawki płatności w I filarze poprzez wzrost środków w II filarze WPR. Dotychczasowe doświadczenia wskazują jednak na jedynie deklaracyjną chęć państw członkowskich zwiększania środków na rozwój

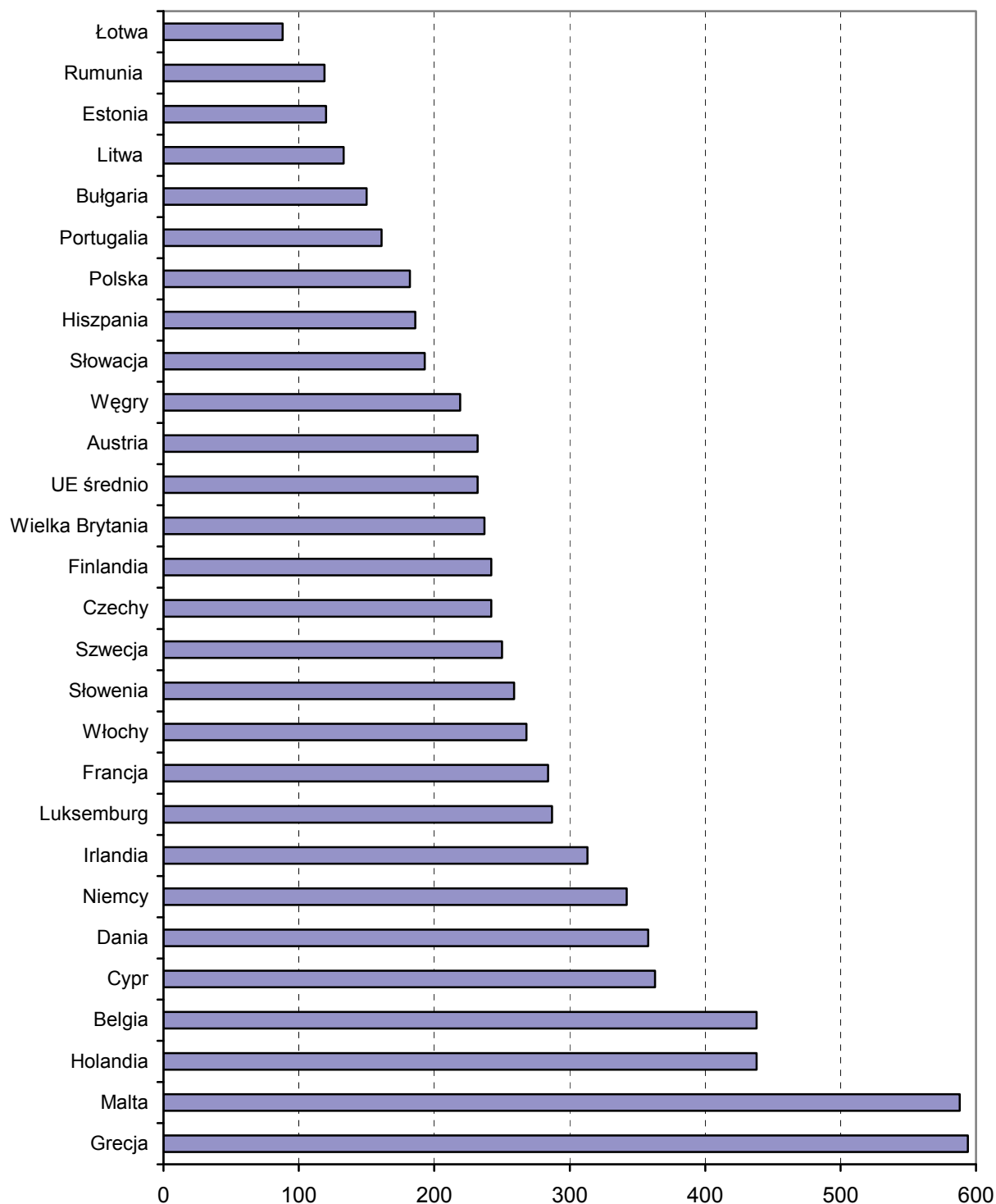
---

<sup>25</sup> J. Thurston, *Moving towards a flat rate payment?*, 31 October 2008, <http://caphealthcheck.eu/moving-towards-a-flat-rate-farm-payment/>.

<sup>26</sup> Niemcy uzyskały dodatkowe możliwości wsparcia sektora mleczarskiego w ramach „miękiego lądowania”, czyli likwidacji kwot mlecznych, Francja – zachowanie interwencji dla pszenicy i subsydiów dla pastwisk, Włochy – możliwość zwiększenia kwoty mlecznej o 5% w 2009 roku.

obszarów wiejskich, głównie z powodu obowiązku współfinansowania programów II filara z budżetów krajowych.

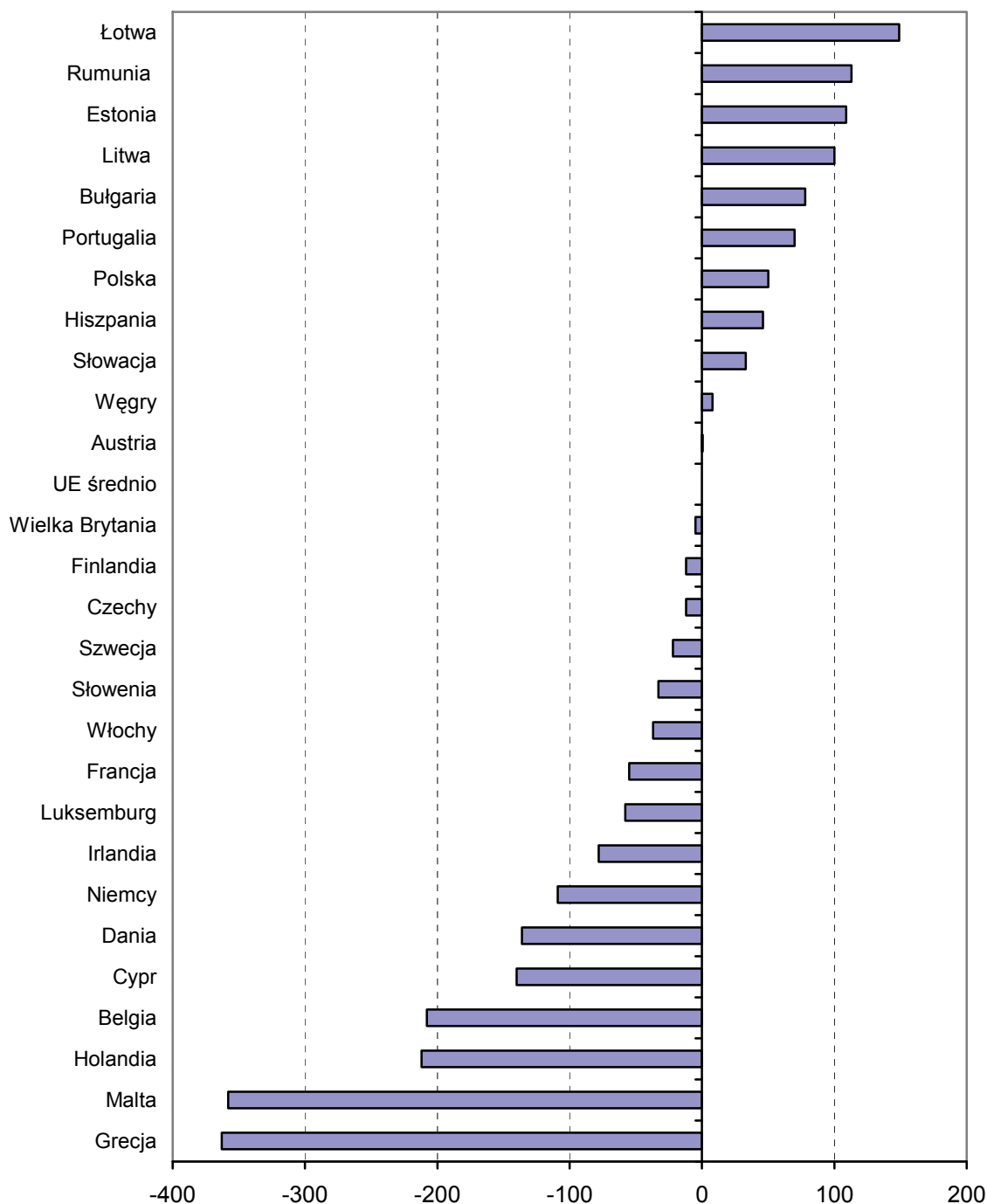
Rysunek 12.2. Średnia stawka płatności na ha w państwach członkowskich w 2014 roku



Źródło: obliczenia na podstawie płatności z 2008 roku, z dokonaniem korekty do 2014 roku.



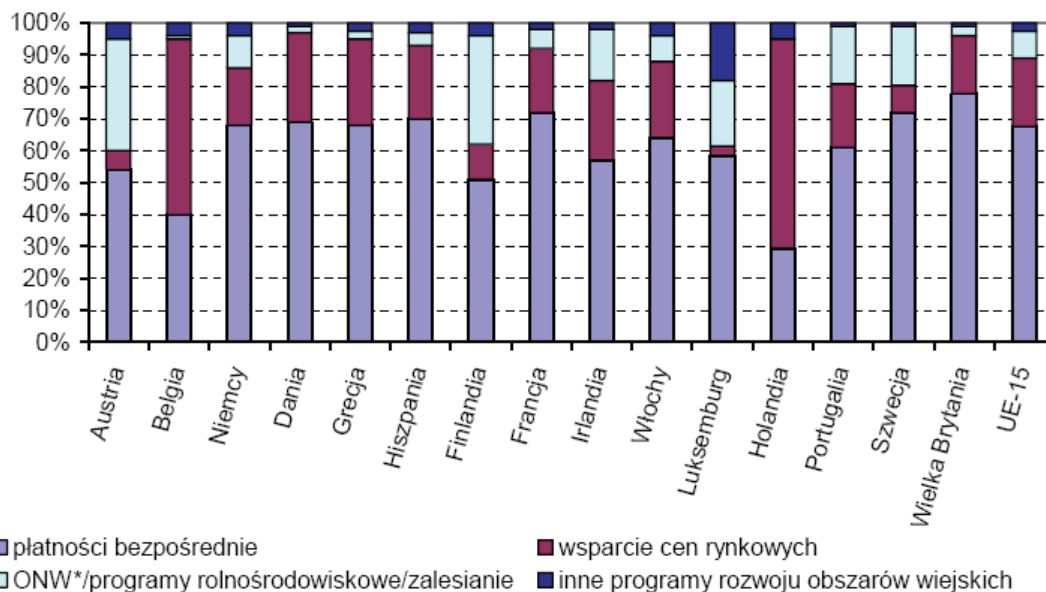
Rysunek 12.3. Zyski i straty z przejścia państw członkowskich na jednakową stawkę płatności w wysokości 229 euro/ha



Źródło: obliczenia własne.

Potwierdzają to dane dotyczące proporcji środków przeznaczanych w poszczególnych krajach na różne instrumenty WPR, które nie wskazują, aby państwa członkowskie maksymalnie wykorzystywały możliwości finansowania II filara ze środków unijnych oraz dofinansowania ich z budżetów krajowych (rys. 12.4 i 12.5).

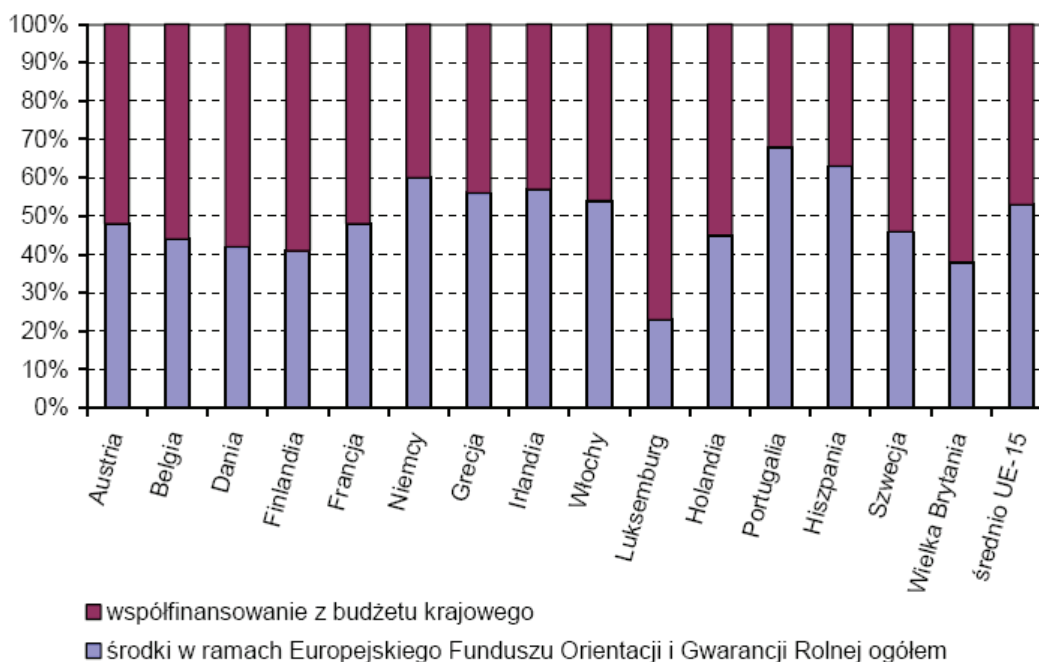
Rysunek 12.4. Struktura wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej w państwach członkowskich UE-15 w 2003 roku



Uwaga: ONW – obszary o trudnych warunkach gospodarowania; przedstawione dane nie uwzględniają współfinansowania programów II filara WPR z budżetów krajowych.

Źródło: S.H. Gay et al., *Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential, prepared within the EU project SSPE-CT-2004-5036604, FAL & IEEP, March 2005.*

Rysunek 12.5. Alokacje w ramach Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz współfinansowanie II filara WPR z budżetów krajowych w UE-15 w 2003 roku



Źródło: S.H. Gay et al., *Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential, prepared within the EU project SSPE-CT-2004-5036604, FAL & IEEP, March 2005.*

Takie kraje, jak Wielka Brytania, Francja i Szwecja są głównie zainteresowane przeznaczaniem środków unijnych na płatności bezpośrednie (odpowiednio 78,5%, 73,0% i 72,1%), z kolei Holandia oraz Belgia wydają najwięcej na instrumenty rynkowe (odpowiednio 65,8% i 54,5%). Najwyższy poziom wydatków na II filar ma miejsce w Austrii (36,1%) oraz Finlandii (34,8%), podczas gdy Belgia, Dania, Grecja, Wielka Brytania, Hiszpania, Holandia i Francja wydają mniej niż 10% przeznaczonych dla nich alokacji z europejskiego funduszu rolnego na rozwój obszarów wiejskich.

Przedstawione dane wyraźnie wskazują na potrzebę odejścia od tradycyjnego sposobu myślenia o polityce rolnej UE. Modyfikując bowiem już istniejące instrumenty trudno oczekiwać, by państwa członkowskie doszły do porozumienia i zrezygnowały z możliwości maksymalnego wsparcia swych rolników uzyskując w zamian ich polityczne poparcie. Unia Europejska nie jest gotowa na „wspólną” wizję polityki rolnej, raczej zmierza w kierunku tworzenia się coraz bardziej „krajowych” polityk rolnych.

## Aneks do rozdz. 12.

### Aneks 12.1. Stanowiska wybranych państw członkowskich w zakresie oceny funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej po 2003 roku (*health check*)

Kraj	Elementy dyskusji <i>health check</i>
<b>Kształt systemu płatności bezpośrednich do 2013 roku</b>	
Francja	Opory przed regionalizacją płatności, która prowadzi do znacznych transferów między różnymi typami gospodarstw i upadek niektórych sektorów (produkcja wołowiny, zbóż, oleistych i białkowych).
Niemcy	Już zaplanowane jest stopniowe przejście z obecnego modelu historycznego SPS do modelu regionalnego do 2013 r., przewidziana kwota jednolitej płatności obszarowej 300 euro/ha; według szacunków wdrożenie systemu regionalnego spowoduje spadek cen na: żyto, mleko (o 17%), wołowinę (o 7,5%), cielęcinę i młode bydło (o 30%).
Wielka Brytania	Zaplanowane jest stopniowe przejście z obecnego modelu historycznego SPS do modelu regionalnego w Anglii, w pozostałych (Szkocja, Walia, Irlandia Płn.) brak poparcia dla wprowadzenia jednolitej płatności na hektar. Propozycja – obliczanie płatności w oparciu o konkretne warunki środowiskowo-klimatyczne, które są niezależne od rolnika, zróżnicowane regionalnie. W przyszłości – stopniowa likwidacja płatności bezpośrednich.
Polska	Kontynuacja SAPS do 2013 r.; potrzeba wyrównania stawek płatności w ramach regionów w danych państwach członkowskich jako krok w kierunku zmniejszenia dysproporcji w poziomie wsparcia między krajami po 2013 r.
Czechy	Kontynuacja SAPS do 2013 r.; w przyszłości – ujednoczenie systemów płatności w całej UE, z możliwością wsparcia wybranych sektorów.

<b>Częściowe związanie płatności z produkcją</b>	
Francja	Potrzeba zachowania szczególnych form wsparcia dla produkcji wołowiny, co zapewnia rolnicze wykorzystanie danych obszarów; związane z produkcją powinny pozostać także dopłaty do lnu, konopi, nasion i ryżu.
Niemcy	Są ekonomiczne przesłanki do utrzymania płatności związanych z produkcją w niektórych sektorach, np. utrzymanie subsydiów do krów mamek, bowiem dotychczas nie wprowadzono w ramach II filara żadnego instrumentu, który wspierałby ten profil produkcji. Dotyczy to także produkcji ziemniaków skrobiowych i suszu paszowego.
Wielka Brytania	Konieczne dodatkowe wsparcie wybranych sektorów: produkcji wołowiny, orzechów, uprawy roślin energetycznych i białkowych.
Polska	Postulat, by wszystkie państwa miały równe prawa do określenia zakresu powiązania płatności z produkcją, niezależnie czy stosują SAPS, czy SPS; potrzeba zachowania wsparcia dla skrobi ziemniaczanej, suszu paszowego, lnu i tytoniu.
Czechy	Potrzeba dodatkowego wsparcia produkcji skrobi ziemniaczanej.
<b>Zasada wzajemnej zgodności (CC)</b>	
Francja	Przyzwolenie na ponowne zdefiniowanie katalogu wymogów CC. Należałoby usunąć z niego te, których nie można egzekwować. Zarządzanie zasobami wodnymi jest kwestią priorytetową.
Niemcy	Niecelowe wdrażanie kolejnych wymagań w ramach CC. Należy szybko opracować wspólne standardy na poziomie UE i dokonać uproszczeń w systemie. Kierunek zmian powinien dotyczyć przejścia działań związanych z CC do II filaru Wspólnej Polityki Rolnej.
Wielka Brytania	Przyszłość CC powinna iść w kierunku albo zwiększenia wymagań, aby uzasadniały one wysokość otrzymywanych płatności, albo przeniesienia środków do II filara i wydatkowania ich na kontrakty obejmujące ściśle określone działania. W kwestii nowych wymagań, o jakie mogłoby zostać zwiększone CC – propozycja włączenia wymagań stawianych w Ramowej Dyrektywie Wodnej.
Polska	Postulat późniejszego wdrożenia pakietu C (dobrostan zwierząt); dalsze uproszczenie przepisów; lepsze dostosowanie CC do warunków poszczególnych krajów/regionów; ograniczenie listy wymogów do najistotniejszych, które dotyczą bezpośrednio rolnika i jego rolniczej działalności.
Czechy	Należy wprowadzić minimalne wymagania CC, jednakowe dla wszystkich UE-27; ograniczyć liczbę wymagań CC, by zmniejszyć koszty administracyjne.
<b>Nowelizacja art. 69 RR/1782/2003</b>	
Francja	Rozluźnienie kryteriów wykorzystania art. 69 poprzez podniesienie limitu pomocy do 15-20% i rozszerzenie jego pola zastosowania oraz uprawnionych branż, aby wspierać lokalne systemy produkcyjne i wynagradzać korzyści środowiskowe związane z niektórymi typami produkcji rolniczej.
Niemcy	Zakres działań realizowanych w ramach art. 69 nie powinien być rozszerzany po <i>health check</i> , w przyszłości należy iść w kierunku wsparcia gospodarstw przy wykorzystaniu mechanizmów II filara, a nie z I WPR.
Wielka Brytania	Art. 69 stosowany w odniesieniu do produkcji wołowiny (tylko Szkocja). Postulat – stosowanie art. 69 powinno być bardziej elastyczne, tak aby można było wspierać rzeczywiście zagrożone tereny i takie, na których utrzymanie produkcji wołowiny i baraniny jest szczególnie istotne również z punktu widzenia środowiskowego.

Polska	Poparcie dla art. 69, ale z zaznaczeniem ograniczonych możliwości finansowania instrumentów zarządzania ryzykiem; propozycja wsparcia sektorów, które tracą na przejściu z SAPS na SPS.
Czechy	Art. 69 nie jest wystarczająco elastyczny, by odpowiedzieć na potrzeby poszczególnych sektorów; limit 2,5% powinien być podniesiony; konieczna jest możliwość corocznych zmian.
<b>Modulacja</b>	
Francja	Brak poparcia dla podwyższania modulacji, gdyż pociąga to za sobą konieczność współfinansowania; środki z modulacji powinny być przeznaczane na działania rolnośrodowiskowe, wsparcie inwestycji produkcyjnych i instrumenty zarządzania ryzykiem.
Niemcy	Propozycja Komisji podwyższenia obowiązkowej modulacji w latach budżetowych 2010 do 2013 rocznie o 2% jest najlepszym rozwiązaniem. W przyszłości finansowanie II filara WPR powinno zostać ściśle określone, bez wiązania z płatnościami bezpośrednimi (I filar).
Wielka Brytania	Modulacja krajowa przynosi efektywnie więcej środków niż przyniosłoby zwiększenie modulacji na poziomie UE, a zatem ta propozycja nie jest korzystna. Z kolei rezygnacja z minimalnego progu, który nie podlega modulacji (5 tys. euro) dotknęłaby ok. 49% beneficjentów płatności, nie jest więc proponowana. Chyba że zwiększenie modulacji unijnej odbędzie się równoległe ze zmniejszeniem poziomu modulacji krajowej, ale takie rozwiązanie prowadzi w rzeczywistości do przeszerogowania środków, a nie efektywnego ich zwiększenia.
Polska	Postulat zachowania kryteriów kohezyjnych przy podziale środków pochodzących z dodatkowej modulacji; nowe państwa członkowskie powinny podlegać modulacji (zaczynającej się od 3%) dopiero po uzyskaniu 100% płatności.
Czechy	Brak poparcia dla modulacji progresywnej, ponieważ prowadzi ona do zakłóceń i nierówności. Modulacja powinna objąć wszystkich rolników (także otrzymujących poniżej 5 tys. euro). Możliwość realokacji środków pochodzących z modulacji na poszczególne osie II filara.
<b>Limity płatności na gospodarstwo</b>	
Francja	Wprowadzenie górnego limitu jest łatwe do obejścia. Stąd propozycja redukcji płatności opartej na skali progresywnej w zależności od rozmiaru gospodarstwa i z kwotą wolną uwzględniającą zaangażowanie zasobów ludzkich. Uzasadnienie dla wprowadzenia dolnego limitu płatności, gdyby został on określony na poziomie kosztów utrzymania systemu dystrybucji płatności.
Niemcy	Wprowadzenie górnego limitu zaprzecza koncepcji jednolitej płatności do powierzchni upraw. <i>Capping</i> mógłby być bodźcem do podziału gospodarstw rolnych, jednak z uwagi na system obowiązujący w Niemczech w zakresie ochrony własności gruntów będzie to proces znacznie utrudniony. W odniesieniu do kwestii dolnego limitu – obecna dolna granica (100 euro, 0,3 ha) nie powinna być podwyższana do 2013 roku.
Wielka Brytania	Wprowadzenie górnego limitu płatności na gospodarstwo nie znajduje uzasadnienia, ponieważ już w obecnej sytuacji część pieniędzy odbierana jest rolnikom na rzecz dobrowolnej modulacji krajowej. Zagrożenie sztucznym dzieleniem gospodarstw w przypadku wprowadzenia <i>cappingu</i> jest znaczące, nie zmieni się struktura gospodarstw, jedynie stosunki własnościowe, więc z punktu widzenia samej produkcji rolnej niewiele się zmieni. Wprowadzenie minimalnej kwoty uważane jest za dobre rozwiązanie, gdyż ograniczy to koszty administracyjne wypłat świadczeń. Proponowane minimum to świadczenia dla gospodarstw o powierzchni co najmniej 3 ha.

Polska	Postulat by w państwach członkowskich, w których kwota płatności bezpośrednich przypadająca na 1 ha użytków rolnych jest poniżej średniej unijnej, powiększenie stopnia redukcji dla kolejnych przedziałów wielkości gospodarstw było mniejsze niż w pozostałych państwach. Odnośnie limitu dolnego płatności – należy zróżnicować minimalną wielkość gospodarstwa uprawnionego do płatności w zależności od średniej stawki płatności w danym kraju.
Czechy	Zdecydowany opór przeciwko wprowadzeniu limitów górnych na gospodarstwo – dotyczy tylko niektórych państw członkowskich; przyczyni się do spadku konkurencyjności dużych gospodarstw. Dolny limit płatności – do 100 euro i powierzchnia minimalna od 0,3 do 1 ha – poparcie dla propozycji Komisji.
<b>Mechanizmy interwencji rynkowej</b>	
Francja	Potrzeba utrzymania mechanizmu minimalnej interwencji, tzw. siatki bezpieczeństwa ( <i>safety net</i> ); wprowadzenie w ramach Wspólnej Organizacji Rynków regulacji prawnych i finansowych, które umożliwiłyby organizacjom producentów, ich zrzeszeniom oraz związkom międzybranżowym wprowadzenie działań zmierzających do stabilizacji rynków.
Niemcy	Zachowanie siatki bezpieczeństwa jest dyskusyjne; jeśli ją utrzymać, to w postaci interwencji na rynku zbóż i prywatnego magazynowania dla innych produktów rolnych. W celu stabilizacji cen należy zachować tylko takie instrumenty, które będą wspierać rolnictwo w sytuacjach kryzysowych.
Wielka Brytania	Postulat wprowadzenia pełnej liberalizacji rynku rolnego i całkowitego otwarcia go na świat, zniesienia dopłat, ceł, subsydiów eksportowych. Należy utrzymać cła na towary spoza UE z uwagi na zróżnicowane standardy produkcji w Unii i innych krajach świata. Interwencja powinna zostać zachowana jako <i>safety net</i> dla rynku zbóż. Ochrona tego rynku jest niezbędna z uwagi na jego szczególne znaczenie w całym łańcuchu produkcji żywności.
Polska	Potrzeba zachowania dotychczasowego instrumentarium interwencyjnego WPR (zapewnienie stabilności cen na rynkach rolnych).
Czechy	Konieczność zachowania <i>safety net</i> jako zabezpieczenia przed fluktuacją cen na rynkach. Skuteczny system interwencji powinien być szczególnie zachowany dla rynku zbóż (pszenicy miękkiej i jęczmienia).
<b>Zniesienie odłogowania</b>	
Francja	Poparcie dla zniesienia odłogowania gruntów, ale potrzeba znalezienia bardziej efektywnego mechanizmu zapobiegającego kryzysom rynkowym w sektorze zbóż.
Niemcy	Potrzeba zniesienia przymusowego odłogowania. Za niemożliwe do zaakceptowania uznaje się propozycje zniesienia obowiązku odłogowania gruntów poprzez zaostrenie regulacji <i>cross-compliance</i> , aby zapobiegać możliwym negatywnym ekologicznym konsekwencjom.
Wielka Brytania	Likwidacja <i>set-aside</i> daje rolnikom większą elastyczność w produkowaniu na rynek. Obawy dotyczą utraty korzyści ekologicznych, jakie niosło za sobą odłogowanie: może zagrozić bioróżnorodności, ptakom gniazdującym na polach, stanowiskom roślinnym. Istnieje zwiększone zagrożenie rozproszenia zanieczyszczeń i transferu ich do wód (azotany, fosforany, osady). Podkreśla się również zagrożenie, że tereny te zostaną przeznaczone pod uprawę w monokulturze roślin energetycznych.
Polska	Poparcie dla trwałego zniesienia odłogowania gruntów
Czechy	

<b>Zniesienie wsparcia do uprawy roślin energetycznych</b>	
Francja	Poparcie dla produkcji biopaliw; brak jednolitego stanowiska organizacji rolniczych; według COPA – należy utrzymać pomoc dla upraw energetycznych w 2008 r. i dokonać rewizji w 2009 r.; zająć się tym tematem w trakcie przeglądu programów rozwoju obszarów wiejskich w 2010 r.
Niemcy	Wsparcie upraw roślin energetycznych powinno być zniesione; wspieranie produkcji biopaliw nie jest uzasadnione, skoro są bardziej efektywne sposoby uzyskania energii odnawialnej.
Wielka Brytania	Dotowanie produkcji roślin energetycznych jest niecelowe. Rośliny energetyczne nie są skuteczne w sprzyjaniu redukcji emisji CO <sub>2</sub> , ani nie są skuteczne w dostarczaniu energii, a konkurują o powierzchnię uprawną z innymi roślinami. Jeśli będzie rynkowe zapotrzebowanie na rośliny energetyczne, to rynek dostarczy bodźców do ich produkcji.
Polska	Postulat utrzymania dopłat do upraw roślin energetycznych, z przeznaczeniem na produkcję biogazu i biopaliw II generacji (niekonkurencyjne dla żywności).
Czechy	Potrzebna jasna strategia Komisji w odniesieniu do wykorzystania biomasy jako źródła energii.
<b>Likwidacja kwot mlecznych</b>	
Francja	Jeśli dojdzie do likwidacji kwot – konieczne spełnienie następujących warunków: 1) utworzenie mechanizmu wspierającego integrację kanałów rynku (umowy długoterminowe między dostawcami a odbiorcami mleka), 2) stworzenie mechanizmów wsparcia dla regionów górskich; środki i instrumenty z II filara WPR mogą okazać się niewystarczające dla złagodzenia skutków likwidacji kwot, stąd propozycja wykorzystania art. 68 do tych celów (możliwe poparcie Niemiec i Austrii).
Niemcy	Kwotowanie mleka powinno być stopniowo zniesione; środowiska naukowe odrzucają propozycję, aby w przypadku obszarów górskich i innych obszarów marginalnych utrzymać produkcję minimalną poprzez dopłaty powiązane z I filarem, ich zdaniem należy sformułować odpowiednie działania w II filarze. Związki rolnicze domagają się odrębnego programu i środków dla rolników z obszarów rolniczych o niekorzystnych warunkach gospodarowania bez alternatywnych form produkcji.
Wielka Brytania	Zniesienie kwot mlecznych w przyszłości jest dobrze postrzegane jako służące liberalizacji rynku. Kwestie te jednak nie będą miały wpływu na zmiany w sektorze mleczarskim; produkcja jest niska, a z racji dość niskiej opłacalności raczej nie zwiększy się na skutek zniesienia kwot mlecznych. Akceptacja dla 2% wzrostu kwot w ramach <i>soft landing</i> . Analizy wskazują, że gospodarstwa mleczne będą najbardziej narażone na zmiany dochodów rolniczych, wśród innych typów gospodarstw, jeśli wejdą w życie wszystkie założenia <i>health check</i> .
Polska	Przedłużenie funkcjonowania systemu kwot mlecznych; przy braku poparcia innych państw – coroczne zwiększanie o 2% krajowych kwot mlecznych począwszy od 2009/2010 do 2013/2014, tj. łącznie o 10% oraz utworzenie specjalnego funduszu łagodzącego skutki likwidacji kwot dla gospodarstw mlecznych.
Czechy	Poparcie dla zachowania kwot mlecznych do 2014/2015. W ramach <i>soft landing</i> proponowany 2% wzrost krajowych kwot mlecznych.

<b>Zarządzanie ryzykiem</b>	
Francja	Wysokie poparcie dla mechanizmów zarządzania ryzykiem rynkowym; proponowane rozwiązania bazują na instrumentach przetestowanych już na gruncie krajowym.
Niemcy	Niewłaściwe jest stosowanie rozwiązań, które będą przyczyniały się do powstania nowych systemów subsydiowania rolnictwa. W odniesieniu do fluktuacji cen na rynku już funkcjonują odpowiednie zabezpieczenia i nie ma potrzeby wprowadzania kolejnych rozwiązań. Zabezpieczenie ryzyka powinno nastąpić w pierwszej kolejności poprzez działania prywatno-gospodarcze.
Wielka Brytania	Rola państwa w odniesieniu do instrumentów zarządzania ryzykiem powinna ograniczać się do wypłaty rekompensat za niedotrzymywanie swoich obowiązków np. zabezpieczenia przeciwpowodziowego oraz do wsparcia w sytuacjach kryzysowych (choroby zwierząt, klęski żywiołowe). Rolnicy sami powinni zadbać o bezpieczeństwo swoich dochodów, natomiast państwo we własnym zakresie (nie na poziomie całej UE) może ustalić np. dofinansowanie składek ubezpieczeniowych. W ramach sektora powinny powstać instrumenty zabezpieczenia rolników jak np. obieg informacji, rozwój spółdzielczości, lepsza integracja łańcucha dostaw.
Polska	Brak poparcia dla finansowania ubezpieczeń rolników poprzez obniżanie koperty krajowej przeznaczonej na płatności bezpośrednie (w ramach art. 68 do 10%)
Czechy	Istotne źródło finansowania instrumentów zarządzania ryzykiem raczej powinno pochodzić z II filara WPR, ze środków zmodulowanych.
<b>Nowe wyzwania i II filar WPR</b>	
Francja	Wyzwania stojące przed WPR: wyżywienie rosnącej liczby ludności świata, wyzwania ekologiczne i energetyczne oraz rozwój gospodarczy zrównoważony terytorialnie.
Niemcy	Najważniejsze wyzwania dla przyszłości WPR dotyczą trzech obszarów: zmian klimatycznych, zarządzania zasobami wodnymi oraz bioróżnorodności. Są już realizowane w ramach II filara WPR, ale niedostateczne. Instrumenty Osi I powinny być w większym stopniu skierowane na wzrost efektywności wykorzystania energii oraz poprawę/ochronę jakości wody.
Wielka Brytania	Polityka rolna w przyszłości powinna w głównej mierze skupić się na dostarczaniu tzw. dóbr publicznych, a nie na wspieraniu rolnictwa jako takiego. Szczególnie istotne zachowanie bioróżnorodności, zarządzanie zasobami wodnymi i adaptacja do zmian klimatycznych.
Polska	Brak dodatkowych środków na realizację nowych wyzwań ze względu na czasowe wyłączenie z modulacji, dlatego nowe państwa członkowskie powinny być zwolnione z obowiązku zmian PROW 2007-2013 w tym zakresie.
Czechy	Istniejące obecnie działania w PROW, które dotyczą nowych wyzwań, powinny być finansowane z modulacji.

WPR – Wspólna Polityka Rolna; SPS – System Jednolitej Płatności; SAPS – System Jednolitej Płatności Obszarowej; CC – zasada wzajemnej zgodności; ROW – rozwój obszarów wiejskich.

*Źródło: stanowiska wybranych państw członkowskich w zakresie health check, opracowane na podstawie rozmów z ekspertami z poszczególnych krajów, udostępnionych przez nich materiałów i informacji zamieszczonych na stronach internetowych placówek naukowych i związków rolniczych, przygotowane przez ekspertów zewnętrznych na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, 2008.*



**EGZEMPLARZ BEZPŁATNY**

*Nakład: 500 egz.*

*Druk i oprawa: QUICK-DRUK s.c.*