



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Wpływ dopłat bezpośrednich  
i innych instrumentów  
Wspólnej Polityki Rolnej  
na polskie rynki  
rolno-spożywcze***

**nr 44**

**Warszawa 2006**



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

***Wpływ dopłat bezpośrednich  
i innych instrumentów  
Wspólnej Polityki Rolnej  
na polskie rynki  
rolno-spożywcze***



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Wpływ dopłat bezpośrednich  
i innych instrumentów  
Wspólnej Polityki Rolnej  
na polskie rynki  
rolno-spożywcze***

*Praca zbiorowa pod redakcją  
dr. Sławomira Gburczyka*

*Autorzy:*

*dr Łucja Chudoba*

*mgr Wiesław Dzwonkowski*

*dr Sławomir Gburczyk*

*mgr inż. Wiesław Łopaciuk*

*mgr Janusz Mierwiński*

*dr Agata Pieniądz*

*mgr inż. Danuta Rycombel*

*mgr inż. Tomasz Smoleński*

*prof. dr hab. Zygmunt Smoleński*

*prof. dr hab. Roman Urban*



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

**Warszawa 2006**

Autorzy publikacji są pracownikami  
Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej  
– Państwowego Instytutu Badawczego; dr Agata Pieniądz jest pracownikiem  
Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO)  
(Instytut Rozwoju Rolnictwa Europy Środkowej i Wschodniej) w Halle

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

Celem pracy była ocena wpływu dopłat bezpośrednich, będących jednym z głównych  
instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej na polskie rynki rolne i żywnościowe

Opracowanie komputerowe  
*mgr Anna Staszczak*

Korekta  
*Krystyna Mirkowska*  
*Krzysztof Kossakowski*

Redakcja techniczna  
*Leszek Ślipski*

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

ISBN 83-89666-72-3

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej*  
*– Państwowy Instytut Badawczy*  
*00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984*  
*tel.: (0 22) 50 54 444*  
*faks: (0 22) 827 19 60*  
*e-mail: [dw@ierigz.waw.pl](mailto:dw@ierigz.waw.pl)*  
*<http://www.ierigz.waw.pl>*

**EGZEMPLARZ BEZPŁATNY**

*Nakład: 500 egz.*

*Druk: Dział Wydawnictw IERiGŻ-PIB*

*Oprawa: UWIPAL*

## Spis treści

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Wstęp (dr Sławomir Gburczyk)</b> .....  | <b>7</b>  |
| <b>I. Rynek zbóż (mgr inż. Wiesław Łopaciuk)</b> .....                                       | <b>9</b>  |
| I.1. Charakterystyka regulacji WPR na rynku zbóż .....                                       | 9         |
| I.1.1. Skup interwencyjny .....  | 9         |
| I.1.2. Regulacje handlu zagranicznego .....  | 10        |
| I.1.3. Dopłaty bezpośrednie .....  | 12        |
| I.2. Wpływ nowych regulacji na rynek .....   | 12        |
| I.2.1. Skup interwencyjny .....  | 12        |
| I.2.2. Regulacje handlowe .....  | 17        |
| I.2.3. Dopłaty bezpośrednie .....  | 21        |
| I.3. Wnioski końcowe .....   | 23        |
| <b>II. Rynek cukru (dr Łucja Chudoba)</b> .....  | <b>25</b> |
| II.1. Dotychczasowy system regulacji rynku cukru .....                                       | 25        |
| II.2. Efekty integracji z Unią Europejską .....  | 26        |
| II.2.1. Ceny skupu i dopłaty bezpośrednie a opłacalność produkcji<br>buraków cukrowych ..... | 26        |
| II.2.2. Limity produkcji a podaż i popyt na cukier .....                                     | 27        |
| II.2.3. Ceny zbytu cukru i ceny skupu buraków a wysokość marży przetwórczej .....            | 30        |
| II.3. Reforma systemu regulacji rynku cukru .....  | 33        |
| II.4. Wnioski .....  | 34        |
| <b>III. Rynek mięsa (mgr inż. Danuta Rycombel)</b> .....                                     | <b>35</b> |
| III.1. Zmiany systemu interwencji na rynku mięsa .....                                       | 35        |
| III.2. Dopłaty bezpośrednie .....  | 35        |
| III.3. Dopłaty do magazynowania mięsa .....  | 39        |
| III.3.1. Zasady ogólne .....   | 39        |
| III.3.2. Ceny referencyjne wieprzowiny .....   | 40        |
| III.3.3. Ceny referencyjne wołowiny .....  | 41        |
| III.4. Subsydia do eksportu .....  | 42        |
| III.4.1. Tendencje ogólne .....  | 42        |
| III.4.2. Eksport wieprzowiny .....   | 43        |
| III.4.3. Eksport wołowiny .....  | 44        |
| III.4.4. Eksport mięsa drobiowego .....  | 45        |
| III.5. Wnioski .....   | 46        |
| <b>IV. Rynek mleka (prof. dr hab. Zygmunt Smoleński)</b> .....                               | <b>48</b> |
| IV.1. Istota wdrażanej reformy Wspólnej Polityki Rolnej .....                                | 48        |
| IV.2. Koszty i dochody gospodarstw mleczarskich w Polsce .....                               | 49        |
| IV.3. Sytuacja na krajowym i unijnym oraz światowym rynku mleczarskim .....                  | 51        |
| IV.4. Konkurencyjność polskiego mleczarstwa na rynku światowym .....                         | 52        |
| IV.5. Przewidywane skutki reformy Wspólnej Polityki Rolnej .....                             | 54        |
| IV.6. Wnioski .....  | 55        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>V. Rynek owoców i warzyw</b>  |            |
| <b>(mgr Janusz Mierwiński, mgr inż. Tomasz Smoleński)</b>  | <b>57</b>  |
| V.1. Wspólna organizacja rynku świeżych owoców i warzyw  | 57         |
| V.1.1. Organizacje producentów   | 57         |
| V.1.2. Mechanizm interwencji   | 57         |
| V.1.3. Wspólne wymagania jakościowe  | 58         |
| V.2. Wsparcie na rynku owoców i warzyw przetworzonych  | 58         |
| V.3. Wpływ pomocy finansowej dla pomidorów przeznaczonych do przetwórstwa na podaż, popyt, ceny oraz organizację rynku         | 59         |
| V.4. Regulacje w handlu zagranicznym   | 61         |
| V.4.1. Refundacje eksportowe   | 61         |
| V.4.2. Pozwolenia importowe  | 61         |
| V.5. Wnioski   | 62         |
| <br>   |            |
| <b>VI. Rynek skrobi ziemniaczanej (mgr Wiesław Dzwonkowski)</b>  | <b>63</b>  |
| VI.1. Zmiana organizacji rynku – główne instrumenty  | 63         |
| VI.2. Ocena wpływu funkcjonowania poszczególnych instrumentów WPR na rynek skrobi ziemniaczanej                                | 64         |
| VI.2.1. Spadek produkcji skrobi ziemniaczanej  | 64         |
| VI.2.2. Poprawa sytuacji ekonomiczno-finansowej przemysłu ziemniaczanego   | 66         |
| VI.2.3. Wzrost dochodów producentów ziemniaków skrobiowych   | 69         |
| VI.2.4. Zmiany w handlu zagranicznym   | 71         |
| VI.2.5. Wsparcie przetwórstwa skrobi na rynku Wspólnoty  | 73         |
| VI.3. Wnioski  | 74         |
| <br>   |            |
| <b>VII. Rynek napojów i produktów wtórnego przetwórstwa spożywczego (prof. dr hab. Roman Urban)</b>                            | <b>75</b>  |
| <br>   |            |
| <b>VIII. Wpływ polityki jakościowej Unii Europejskiej na przemiany strukturalne w polskim mleczarstwie (dr Agata Pieniądz)</b> | <b>82</b>  |
| VIII.1. Wstęp  | 82         |
| VIII.2. Polityka jakościowa Unii Europejskiej  | 83         |
| VIII.3. Standardy jakościowe w branży mleczarskiej   | 86         |
| VIII.3.1. Wymogi weterynaryjne dla produktów mlecznych   | 86         |
| VIII.3.2. Bezpieczeństwo środków spożywczych   | 89         |
| VIII.3.3. Dobrowolne inicjatywy jakościowe   | 91         |
| VIII.4. Zmiany strukturalne w mleczarstwie   | 92         |
| VIII.4.1. Przetwórstwo mleka   | 92         |
| VIII.4.2. Zmiany strukturalne w rolnictwie   | 94         |
| VIII.4.3. Regionalizacja   | 97         |
| VIII.5. Wnioski  | 99         |
| <br>   |            |
| <b>IX. Wpływ dopłat bezpośrednich na rynki rolno-spożywcze (dr Sławomir Gburczyk)</b>  | <b>104</b> |
| <br>   |            |
| Bibliografia   | 109        |

## Wstęp

Oddawany do rąk Czytelnika raport jest drugim z kolei opracowaniem wykonanym w ramach realizacji zadania badawczego „Ocena wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na rynki rolne”, będącego częścią tematu badawczego „Polski sektor żywnościowy w pierwszych latach członkostwa”<sup>1</sup>. Temat ten jest z kolei częścią Programu Wieloletniego na lata 2005-2009 – „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”.

Na rok 2006 szczegółowy harmonogram Programu Wieloletniego przewidywał w ramach zadania badawczego 4002 zbadanie wpływu dopłat bezpośrednich na rynki rolno-spożywcze. Trudno oprzeć się wrażeniu, że czas jaki upłynął od wprowadzenia w Polsce dopłat bezpośrednich jest jeszcze zbyt krótki, aby dokonywać głębszych ocen działania tego instrumentu. W ciągu niepełnych dwóch lat jego działania rolnicy zaczęli dopiero orientować się ogólnie w mechanizmie dopłat i podjęli pierwsze, niekoniecznie trafne, decyzje produkcyjne motywowane istnieniem i sposobem naliczania dopłat. Wpływ dopłat bezpośrednich na decyzje strategiczne gospodarstw, takie jak decyzja o zaprzestaniu lub o kontynuowaniu działalności rolniczej czy też o dokupieniu, lub przeciwnie – sprzedaniu części gospodarstwa jest w chwili obecnej zbyt trudny jeszcze do uchwycenia. Łatwiej nieco jest ocenić wpływ dopłat na decyzje produkcyjne, lecz ocena ta będzie jeszcze przez kilka lat obarczona dość znacznym ryzykiem błędu, gdyż pierwsze, niekoniecznie do końca przemyślane lub oparte na błędnych przesłankach, decyzje rolników będą się jeszcze dość często zmieniać.

Zrozumiała jest jednak, wyrażona w harmonogramie Programu Wieloletniego, chęć możliwie wczesnego zbadania działania dopłat bezpośrednich. Dopłaty bezpośrednie są bowiem w naszych warunkach instrumentem zupełnie nowym, charakteryzującym się za to zasięgiem działania nieporównanie większym niż inne instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej czy wcześniej – krajowej polityki rolnej.

Dopłaty bezpośrednie wpłyną w sposób istotny na tempo i charakter zmian struktury agrarnej, dochody rolnicze, strukturę produkcji rolniczej, a nawet na stosowane technologie produkcji. Te sprawy są jednak badane w ramach

---

<sup>1</sup> Pierwszy z raportów opracowanych w ramach tego zadania badawczego, autorstwa S. Gburczyka i osób współpracujących, ukazał się w 2005 roku pod tytułem *Wpływ interwencji rynkowej Unii Europejskiej na główne rynki rolne i żywnościowe w Polsce*, jako nr 2 w serii raportów Programu Wieloletniego 2005-2009, publikowanej przez Wydawnictwa IERiGŻ-PIB (także w wersji angielskiej jako nr 2.1).



innych tematów badawczych Programu Wieloletniego. W prezentowanym tu raporcie ograniczymy się, zgodnie z zakresem zadania badawczego, do próby oceny wpływu instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, ze szczególnym uwzględnieniem dopłat wyrównawczych, na popyt, podaż, ceny i struktury podmiotowe rynku rolnego.

Prezentowany tu raport jest pracą zbiorową, w której poszczególne rozdziały prezentują wpływ WPR, ze szczególnym uwzględnieniem dopłat bezpośrednich na główne rynki rolne i spożywcze w Polsce. Prezentowana jest więc kolejno sytuacja na rynku zbóż (mgr inż. Wiesław Łopaciuk), cukru (dr Łucja Chudoba), mleka i jego przetworów (prof. dr hab. Zygmunt Smoleński), mięsa i jego przetworów (mgr inż. Danuta Rycombel), owoców i warzyw (mgr Janusz Mierwiński i mgr inż. Tomasz Smoleński), skrobi ziemniaczanej (mgr Wiesław Dzwonkowski) oraz napojów i produktów wtórnego przetwórstwa spożywczego (prof. dr hab. Roman Urban).

Odrębny fragment poświęcony jest analizie wpływu polityki jakościowej Unii Europejskiej na przemiany strukturalne w polskim mleczarstwie. Rozdział ten prezentuje swoiste „spojrzenie z zewnątrz”, gdyż jego autorka, dr Agata Pieniądz jest pracownicą Leibnitz Institut für Agrarentwicklung In Mittel – und Osteuropa (Instytut Rozwoju Rolnictwa Europy Środkowej i Wschodniej) w Halle.

Raport kończy podsumowanie oceniające syntetycznie wpływ dopłat wyrównawczych na polskie rynki rolno-spożywcze (dr Sławomir Gburczyk).

# I. Rynek zbóż

## I.1. Charakterystyka regulacji WPR na rynku zbóż

Po wejściu do UE zasady funkcjonowania polskiego sektora rolno-spożywczego, w tym sektora zbożowego uległy zasadniczym zmianom. Polska weszła w skład znacznie większego, można powiedzieć, globalnego układu przestrzeni produkcyjno-rynkowej, jakim jest powiększona UE-25. Ten nowy, dla nas, układ ma swój wyraz ilościowy, bilansowy oraz przede wszystkim regulacyjny.

Od 1 maja 2004 roku w Polsce obowiązują unijne regulacje rynków rolnych, tzw. Wspólne Organizacje Rynków (WOR). Na rynku zbóż, pasz i oleistych WOR stosuje się poprzez:

- interwencję rynkową,
- regulacje handlu zagranicznego,
- bezpośrednie wsparcie dochodów.

### I.1.1. Skup interwencyjny

Skup interwencyjny w krajach UE ma na celu usunięcie z rynku nadwyżek zbóż. Skupione w tym systemie ziarno z reguły nie wraca na rynek. Zakupom interwencyjnym podlegają pszenica, kukurydza i jęczmień.

Na całym obszarze UE obowiązuje jednakowa cena interwencyjna na wszystkie zboża podlegające interwencji (pszenica, jęczmień, kukurydza i sorgo). Cena interwencyjna wynosi 101,31 euro/t. W celu kompensacji kosztów przechowywania cena interwencyjna jest podwyższana o 0,46 euro/t w kolejnych miesiącach okresu interwencji. Okres, w którym ziarno można dostarczać do elewatorów interwencyjnych, trwa od 1 listopada do 31 maja następnego roku.

W skupie interwencyjnym obowiązują dwa poziomy wymagań jakościowych: minimalne i standardowe. W całej Wspólnocie metody oceny jakości oraz potrącenia i premie w zależności od parametrów ziarna są jednakowe. Do skupu interwencyjnego należy dostarczać zboża w ilości minimum 80 ton. Płatność następuje w okresie 30-35 dni od dostarczenia zboża do elewatora.

Oprócz producentów zbóż, w skupie interwencyjnym mogą również uczestniczyć pośrednicy; w polskich warunkach większość dostaw pochodzi z tego segmentu rynku. W ramach skupu interwencyjnego punkty interwencyjne zobowiązane są do skupu wszystkich dostarczonych partii ziarna spełniających wymogi minimalne. Skup interwencyjny nie pełni głównej roli na rynku, a traktowany jest raczej jako awaryjny kanał zbytu, jeżeli nie można sprzedać zboża drożej na wolnym rynku.

### **I.1.2. Regulacje handlu zagranicznego**

Po wejściu do UE poziom ochrony rynku zbóż przed importem z krajów trzecich jest znacznie wyższy niż przed integracją. Natomiast na rynku rzepaku przeciwnie – ochrona celna jest znacznie niższa. W eksporcie produktów obu tych sektorów istnieje możliwość stosowania refundacji wywozowych.

Rynek zbóż jest jednym z niewielu rynków w UE, na którym konieczne jest uzyskanie licencji w celu importu lub eksportu stosunkowo niewielkich partii towarów:

- importu powyżej 5 ton ziarna zbóż lub 1 tony innych produktów,
- importu każdej ilości produktów sprowadzanych na preferencyjnych warunkach,
- eksportu powyżej 5 ton ziarna lub 0,5 tony innych produktów.

Okres ważności wydawanych zezwoleń importowych jest zróżnicowany. Z reguły licencje ważne są 45 dni, a w przypadku produktów pierwotnego przetwórstwa zbóż 60 dni. W sektorze oleistych, w tym rzepaku, licencje nie są wymagane.

Regulacje importowe w sektorze zbóż mają na celu głównie ochronę rynku UE przed napływem tanich surowców z krajów trzecich. Obok wspomnianych już licencji, podstawowymi instrumentami są tu opłaty celne, w formie staryfikowanej i wysokości zgodnej z postanowieniami Rundy Urugwajskiej GATT (WTO). W określonych przypadkach mogą być również stosowane szczególne środki, jak klauzula bezpieczeństwa SSG.

Jednak w stosunku do niektórych produktów, tj. zbóż podlegających zakupom interwencyjnym, stosowany system uwzględnia dodatkowe czynniki wynegocjowane na mocy porozumienia z USA w Blair House. Zgodnie z tymi uzgodnieniami w imporcie niektórych produktów podstawę do wyliczenia zmiennych opłat celnych w imporcie ziarna zbóż stanowi cena wejścia lub maksymalna cena importowa (obowiązująca cena interwencyjna powiększona o 55%), oraz cena skalkulowana na bazie c.i.f. Rotterdam dla referencyjnych gatunków i odmian zbóż (cena wskaźnikowa lub referencyjna). Wysokość opłaty celnej jest wyliczana jako różnica pomiędzy ceną wejścia a ceną referencyjną i nie może być wyższa niż poziom związany stawek kwotowych Wspólnej Taryfy Celnej (WTC). Wysokość opłaty celnej jest obliczana codziennie, ale ustalana co dwa tygodnie, jako średnia dziennych notowań. Takim sposobem naliczane jest cło dla niektórych produktów – pszenicy, jęczmienia, żyta, kukurydzy i sorga za wyjątkiem odmian siewnych i nasiennych oraz dla produktów zbożowych, które można łatwo przeliczyć na ekwiwalent ziarna. W stosunku do pozostałych produktów objętych wspólną organizacją rynku zbóż stosuje się związane w WTO konwencyjne, kwotowe stawki celne WTC.

Zarówno poziom zmiennych opłat celnych, jak i stawek WTC, w praktyce uniemożliwia import. Z tego powodu, gros importu zbóż do UE odbywa się na preferencyjnych warunkach. Unia Europejska stosuje obniżone stawki celne w imporcie zbóż z krajów, z którymi zawarła porozumienia o preferencyjnym imporcie. Porozumienia takie dotyczą zwłaszcza niektórych krajów ACP (Afryki, Karaibów i krajów położonych na wyspach Pacyfiku). Istnieją również inne specjalne porozumienia, dopuszczające import po obniżonych stawkach celnych np. żyta z Turcji czy pszenicy durum z Maroka. Obowiązują również ustalone w ramach Rundy Urugwajskiej kontyngenty celne bieżącego i minimalnego dostępu do rynku.

W sektorze oleistych Wspólnota stosuje niski poziom ochrony celnej, za wyjątkiem oliwy z oliwek. Tu w całości mają zastosowanie stawki celne w formie staryfikowanej i wysokości zgodnie z postanowieniami Rundy Urugwajskiej. W określonych przypadkach mogą być również stosowane szczególne środki, jak klauzula bezpieczeństwa SSG.

W imporcie nasion i śrut oleistych stosuje się zerową stawkę celną. Import olejów podlega niskim stawkom celnym (poniżej 10% *ad valorem*). Wyższe stawki stosuje się w imporcie produktów przetworzonych, np. margaryn (nawet powyżej 40% *ad valorem*).

Eksport zbóż jest podstawowym sposobem zagospodarowywania nadwyżek zbóż w Unii Europejskiej. Ze względu na występujący w przeszłości znacznie wyższy poziom cen w UE niż na światowych rynkach, eksport zbóż bez subsydiów eksportowych (refundacji) nie był możliwy. Postanowienia RU GATT (WTO) nakładają pewne ograniczenia na wolumen subsydiowanego eksportu zbóż oraz na wydatki na ten cel.

Zboże z terenu UE może być wywiezione w ramach jednej z poniższych możliwości:

- bezpośrednio z rynku UE do krajów trzecich z wykorzystaniem refundacji eksportowych ze stawką ustalaną przez Komisję na drodze cotygodniowych otwartych przetargów,
- bezpośrednio z zapasów interwencyjnych UE do krajów trzecich w ramach interwencyjnej sprzedaży eksportowej,
- bezpośrednio z rynku UE do krajów trzecich z wykorzystaniem stałych refundacji eksportowych ustalanych okresowo przez Komisję,
- w formie pomocy żywnościowej.

Każda z powyższych metod podlega odrębnym procedurom i wymaganiom dotyczącym terminów składania wniosków o licencje, wysokości depozytów, itp. Większość zbóż (ponad 90%) jest eksportowana w ramach interwen-

cyjnej sprzedaży eksportowej oraz bezpośrednio z rynku przy wykorzystaniu refundacji eksportowych ze stawką ustalaną przez Komisję na drodze cotygodniowych otwartych przetargów.

### **I.1.3. Dopłaty bezpośrednie**

W procesie negocjacji akcesyjnych ustalono, że polscy producenci rolni będą mogli otrzymywać dopłaty bezpośrednie. W okresie pierwszych trzech lat po wejściu do UE rolnicy otrzymują z unijnego budżetu jednolite płatności obszarowe (JPO). Wysokości JPO wynikają z przyjęcia stawek dopłat na 1 tonę plonu referencyjnego na poziomie 25, 30 i 35% pełnego wymiaru tych świadczeń w UE-15. Oprócz JPO rolnicy otrzymują też dopłaty uzupełniające (UPO), poprzez podwyższenie o 30 p.p. stawek JPO. Fundusze na ten cel pochodzą z przesunięć środków z II Filaru oraz z krajowego budżetu. W odróżnieniu od UE-15 uzyskanie dopłat bezpośrednich nie jest warunkowane odłogowaniem. W ramach systemu płatności są wypłacane do wszystkich gruntów rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze.

W 2004 roku stawka JPO do 1 ha gruntów ornych wyniosła 210,53 zł. Wysokość UPO jest uzależniona od rodzaju upraw. W przypadku roślin objętych regulacjami rynku zbożowego (COP) stawka UPO wyniosła 292,78 zł/ha. Razem płatności przysługujące producentem zbóż wyniosły więc 503,31 zł/ha. W 2005 roku suma płatności wyniosła 507,35 zł/ha (225,00 zł/ha – JPO i 282,35 zł/ha – UPO). Pomimo podwyższenia pułapów dopłat, spadek wartości złotego wobec euro spowodował, iż dopłaty bezpośrednie wzrosły w niewielkim tylko stopniu.

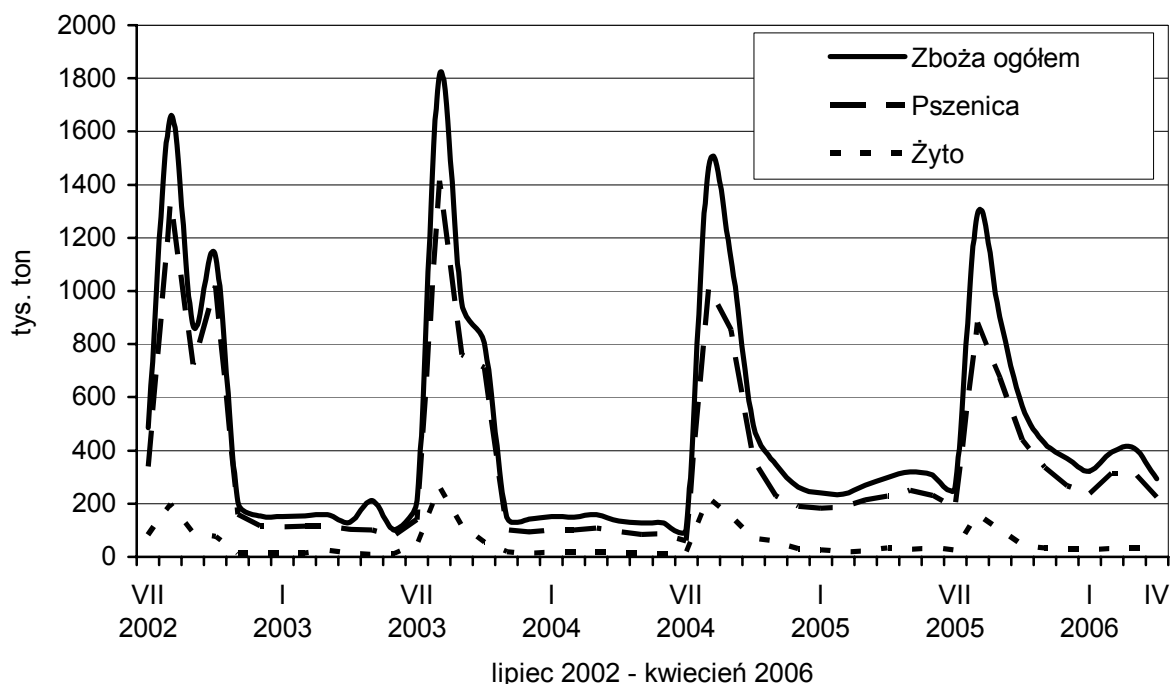
## **I.2. Wpływ nowych regulacji na rynek**

### **I.2.1. Skup interwencyjny**

Wielkość skupu zbóż 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 w sezonie 2005/06 trend wzrostowy był kontynuowany (porównywalna wielkość skupu przy niższych zbiorach). Największą towarowością charakteryzuje się produkcja pszenicy (około 40-50%) i kukurydzy (40-60%). Dostawy rynkowe stanowią najmniejszy udział w produkcji 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.

Rysunek I.1. Skup zbóż według miesięcy



Źródło: Dane GUS, obliczenia własne.

Producenci zbóż mają nadal słabe zaplecze magazynowe. Dlatego też, pomimo wprowadzenia regulacji zachęcających do magazynowania ziarna jeszcze przed akcesją, większa część zbóż jest dostarczana na rynek w okresie żniw. Po wejściu do UE nasilenie dostaw w szczytowych okresach dostawy nieznacznie się zmniejszyło. Zwiększyła się nieco podaż rynkowa poza okresem żniw.

Przed akcesją nowe zasady skupu interwencyjnego rodziły obawy, co do jego dostępności i znaczenia. Jednak wyniki sezonu 2004/05 i 2005/06 rozwiąły te obawy. Skala skupu interwencyjnego zależała przede wszystkim od sytuacji rynkowej, ale również od sytuacji makroekonomicznej kraju. Sytuacja rynkowa (relacje popytu i podaży) wyznacza poziom cen rynkowych, a sytuacja makroekonomiczna warunkuje kurs wymiany złotego do euro, co ma zasadniczy wpływ na poziom ceny interwencyjnej w narodowej walucie.

W sezonie 2004/05 w polskich magazynach interwencyjnych zgromadzo-  
no 979 tys. ton zbóż (w tym: 803 tys. ton pszenicy, 21 tys. ton jęczmienia i 155 tys.  
ton kukurydzy), tj. 6,6% ziarna przejętego na zapasy przez Unię Europejską  
(14 770 tys. ton). W bieżącym sezonie w dniu 25 czerwca 2006 roku w magazy-  
nach interwencyjnych znajdowało się 688,1 tys. ton zbóż, w tym 482,8 tys. ton  
pszenicy, 107,6 tys. ton jęczmienia i 97,7 tys. ton kukurydzy. Oferty w tym se-  
zonie opiewają na około 874 tys. ton zbóż, w tym 594 tys. ton pszenicy, 148 tys.  
ton jęczmienia i 131 tys. ton kukurydzy. Z powyższych danych wynika, że  
wbrew wcześniejszym obawom, skup interwencyjny odgrywa dużą rolę na ryn-  
ku zbóż. W pierwszych latach działania nowego systemu stanowił bowiem je-  
dynie około jednej czwartej rejestrowanych obrotów rynkowych. Po wejściu do  
UE znacznie zmniejszyły się obroty giełdowe ziarnem zbóż. Obroty targowi-  
skowe od lat wykazują tendencję spadkową. Obecnie mają one jedynie lokalny  
zasięg i znaczenie.

Tabela I.1. Skup interwencyjny (w tys. ton)

| Lata                 | Ogółem |                          |                |
|----------------------|--------|--------------------------|----------------|
|                      |        | w tym:                   |                |
|                      |        | bezpośrednia interwencja | skup z dopłatą |
| 2000/01              | 3 487  | -                        | 3 487          |
| 2001/02              | 4 038  | 940                      | 3 098          |
| 2002/03              | 4 910  | 300                      | 4 224          |
| 2003/04              | 4 867  | 238                      | 4 317          |
| 2004/05              | 979    | 979                      | -              |
| 2005/06 <sup>a</sup> | 711    | 711                      | -              |

<sup>a</sup> stan na 31 lipca 2006 roku

Źródło: Dane ARR.

Zmiany relacji cen po wprowadzeniu regulacji WPR na rynku zbóż po-  
wodowały określone zmiany w strukturze produkcji zbóż.

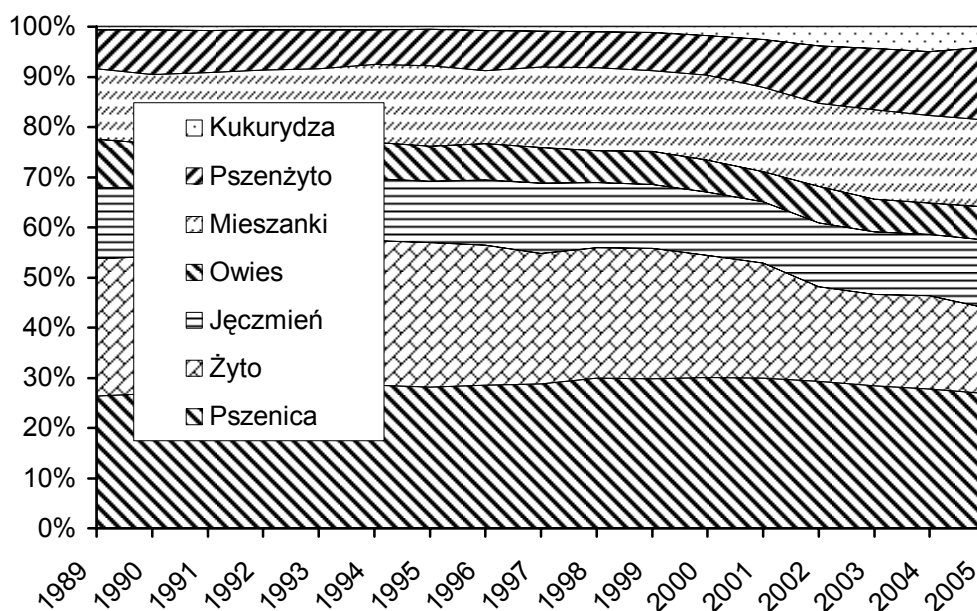
Obecna struktura produkowanych zbóż w dalszym ciągu odzwierciedla  
działanie systemu regulacji rynku zbóż obowiązującego przed wejściem do Unii  
Europejskiej oraz specyficzne cechy rynku:

- poprzedni system podtrzymywania cen (objęcie skupem interwencyjnym je-  
dynie pszenicy i żyta oraz wypłata dopłat bezpośrednich jedynie do cen zbóż  
skupionych w systemie interwencji) prowadził do wzrostu udziału pszenicy  
i relatywnie wysokiego udziału żyta,

- niska towarowość produkcji zbóż i zużywanie dużej ich części w miejscu produkcji sprawia, że utrzymuje się relatywnie duży udział zbóż paszowych, którymi się handluje na niewielką skalę (mieszanki zbożowe, pszenżyto),
- zastępowanie owsa i żyta uprawą kukurydzy na ziarno.

Po wejściu do Unii Europejskiej w strukturze uprawy zbóż w dalszym ciągu zwiększał się udział zbóż typowo paszowych (pszenżyto, owies). Zmniejszył się udział żyta, a znaczenie kukurydzy i pszenicy nie uległo większym zmianom. Spadek udziału i produkcji żyta wynikał z wyłączenia go z systemu skupu interwencyjnego.

Rysunek I.2. Struktura powierzchni uprawy zbóż



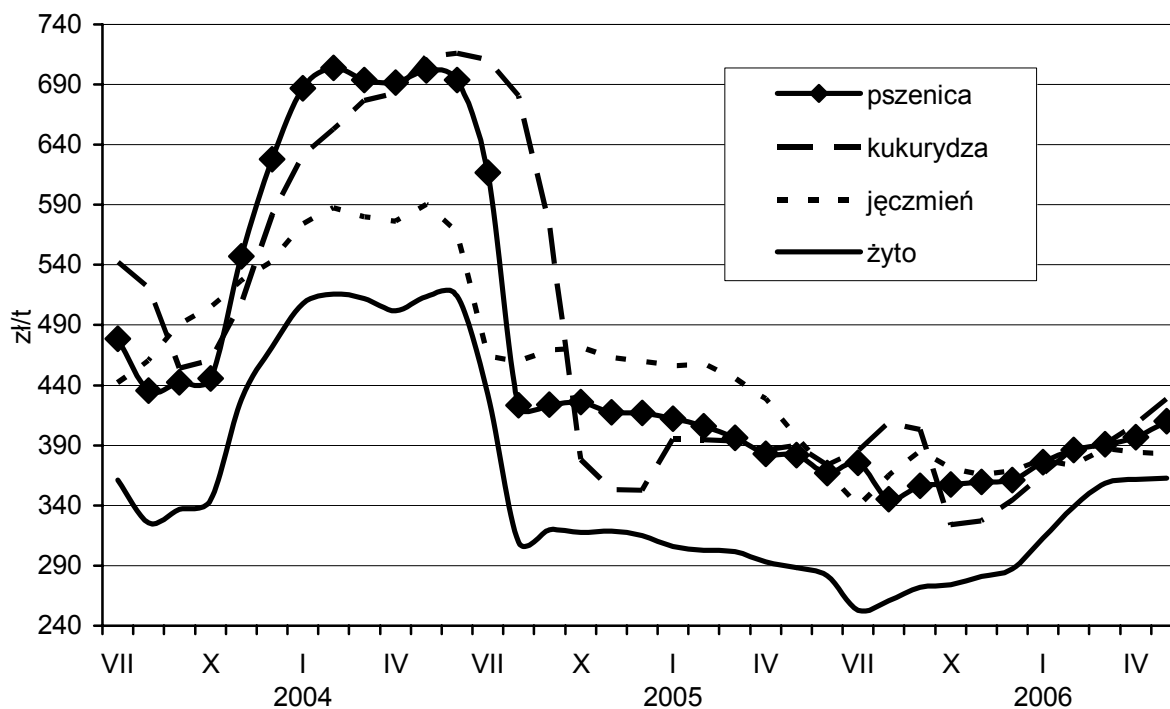
Źródło: Dane GUS, obliczenia własne.

Nowe regulacje skupu interwencyjnego, łącznie z systemem cen interwencyjnych zupełnie inaczej działają na krajowe ceny zbóż. Przejęcie unijnego systemu interwencji i cenowej regulacji na rynku zbożowym, będzie powodowało presję na niskie ceny zbóż. Z obserwacji tendencji cen na rynku niemieckim, a także na rynkach innych krajów członkowskich wynika, że w okresie poprzedzającym skup interwencyjny (lipiec-październik) ceny na wszystkie zboża z wyjątkiem kukurydzy, oferowane przez pośredników i przetwórców na ogół kształtują się poniżej ceny interwencyjnej z listopada, a także poniżej poziomu cen w kolejnych miesiącach sezonu. Dotyczy to zarówno cen tych zbóż, które



podtrzymywane są przy pomocy zakupów interwencyjnych, jak i cen pozostałych zbóż. Ceny pszenicy wykazują najmniejsze odchylenia w dół od ceny interwencyjnej. Przed wejściem do UE ceny zbóż w okresie żniw były sztucznie zawyżane poprzez prowadzenie skupu interwencyjnego.

Rysunek I.3. Ceny skupu zbóż



Źródło: Dane GUS, obliczenia własne.

Unijny system nie gwarantuje, że płacone producentom ceny za zboża będące przedmiotem interwencji w okresie od 1 listopada do 31 maja roku następnego dorównują w obrotach wolnorynkowych cenie interwencyjnej. Z chwilą uruchomienia skupu interwencyjnego jedynie ceny pszenicy, jęczmienia browarnego i kukurydzy kształtują się powyżej jej poziomu. Ceny pozostałych zbóż z reguły są niższe od ceny interwencyjnej o około 10-15%, a różnica jest tym większa, im wyższa jest nadwyżka podaży. Podobny układ sytuacji cenowej na rynku zbóż dominuje również w Polsce. W latach urodzajnych w okresie żniw i tuż po żniwach zboża gwałtownie tanieją. W okresach niedoborów podaży wzrost cen nie będzie natomiast proporcjonalny do spadku w latach dobrych zbiorów.

Nowe regulacje rynkowe wprowadzone po 1 maja 2004 roku nie miały większego wpływu na globalny poziom zużycia zbóż. Spowodowały natomiast istotne zmiany sytuacji cenowej i obrotów rynkowych. Przesunięcie okresu skupu interwencyjnego (od 1 listopada do 31 maja) spowodowało, że w pozostałych

miesiącach ceny są ustalane przez rynek. Likwidacja preferencji kredytowych na skup, przechowywanie i przetwórstwo zbóż znacznie ograniczyła liczbę firm zainteresowanych zakupem zbóż, co ułatwiło zadanie jednostkom z dużym kapitałem, które mogły narzucać warunki zakupu większej liczbie dostawców. Minimalna partia dostawy do skupu interwencyjnego oraz wysokie wymagania jakościowe „odcięły” najliczniejszą grupę producentów od możliwości sprzedaży zbóż w tym systemie, kiedy ceny rynkowe są niższe od ceny interwencyjnej. Tylko niewielka liczba dużych producentów może sprostać takim wymogom. Na skutek restrukturyzacji sektora zbożowo-młynarskiego oraz eliminacji firm niespełniających unijnych standardów (bezpieczeństwo żywnościowe) z rynku wypadła duża liczba z reguły małych, lokalnych przetwórców zbóż, co dodatkowo ogranicza chłonność rynku w bezpośrednim otoczeniu producentów. Bezpośrednim skutkiem tych zmian w bilansie zbóż jest ograniczenie chłonności niektórych segmentów rynku, szczególnie na rynkach lokalnych, oraz zwiększenie presji podaży na ceny, w tym zwłaszcza ceny producenta, a w mniejszym stopniu ceny w dalszych ogniwach łańcucha marketingowego.

## **I.2.2. Regulacje handlowe**

Nowe regulacje handlu zagranicznego oznaczają dla Polski możliwość uczestnictwa w systemie subsydiowania eksportu do krajów trzecich, a także nieograniczony dostęp do rynków Wspólnoty. Wprawdzie nasz rynek jest w tej sytuacji otwarty na konkurencję ze strony eksporterów z obszaru UE, ale jednocześnie znacznie zwiększa się stopień ochrony rynku przed importem zbóż z krajów trzecich.

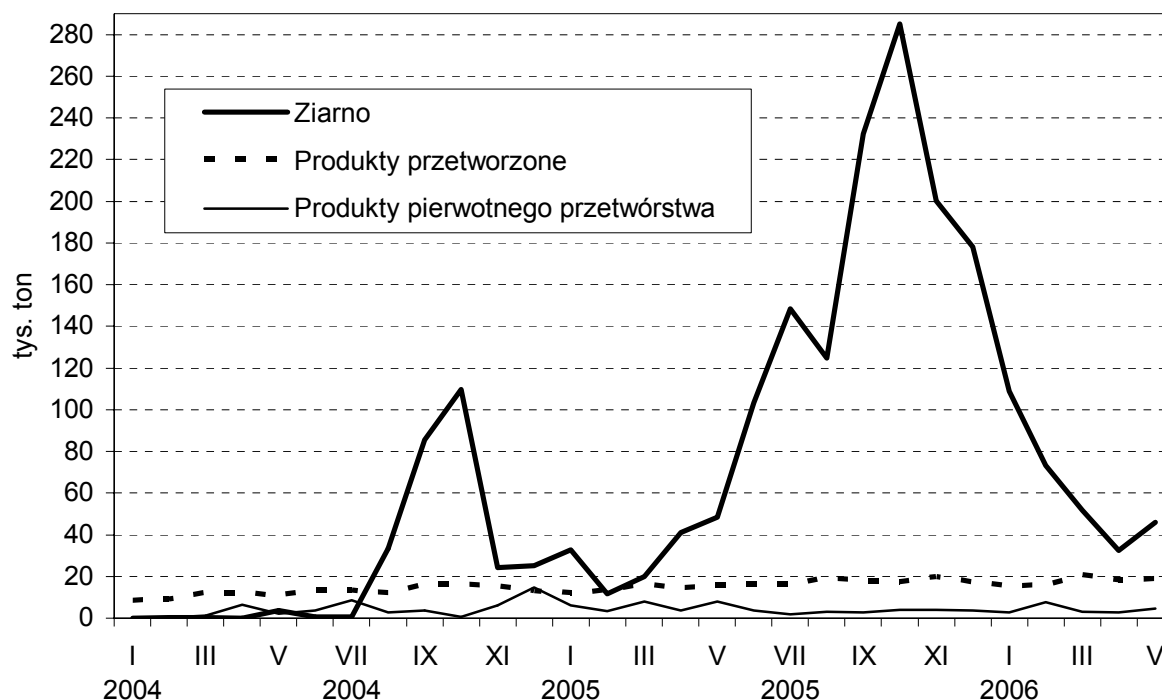
Jak pokazały pierwsze lata po akcesji, ceny zbóż w Polsce są jednymi z niższych w UE-25. Na podobnym lub niewiele niższym poziomie kształtują się tylko ceny zbóż na Węgrzech i Słowacji.

Przed wejściem do UE Polska eksportowała relatywnie duże ilości produktów zbożowych, szczególnie produktów przetworzonych (pieczywo, makarony, galanteria cukiernicza, itp.), a w latach dobrego urodzaju także znaczne ilości ziarna zbóż. Możliwości eksportu ziarna zależały od cen na rynkach międzynarodowych oraz cen na rynku krajowym. Duże znaczenie UE w eksporcie tych produktów po integracji zwiększyło się jeszcze bardziej. Inne kraje (głównie WNP) duże znaczenie mają tylko w eksporcie produktów pierwotnego przetwórstwa zbóż.

Eksport ziarna przed wejściem do UE nie odgrywał większej roli jako źródło popytu na krajowe zboża. Po akcesji do UE sytuacja w tym względzie uległa zasadniczej zmianie. Po wejściu do UE eksport ziarna zbóż podlegał sil-

nym wahaniom i wykazywał zdecydowaną tendencję wzrostową aż do listopada 2005 roku. W kolejnych miesiącach na skutek ograniczonej podaży krajowej obserwowano się zmniejszenie eksportu. Ziarno eksportowano głównie na rynek UE oraz, w przypadku dogodnych warunków cenowych, na rynki krajów trzecich z refundacjami eksportowymi.

Rysunek I.4. Eksport zbóż i produktów zbożowych



Źródło: Dane CIHZ i MF.

Teoretycznie nowe regulacje zwiększają możliwości eksportu zbóż, ale w znacznej mierze są one zależne od decyzji Komisji co do wysokości refundacji eksportowych. Polska jest jednak bardziej niż zachodnie kraje Unii Europejskiej oddalona od tradycyjnych, unijnych rynków zbytu. Przy zbliżonym poziomie cen i jednakowej wysokości refundacji premiuje to dysponujących ziarnem w zachodniej części Wspólnoty, którzy ze względu na niższe koszty transportu są w stanie zaoferować korzystne stawki refundacji. W eksporcie ziarna dominują pszenica i żyto. W bieżącym sezonie wzrosło też znaczenie kukurydzy oraz pozostałych zbóż.

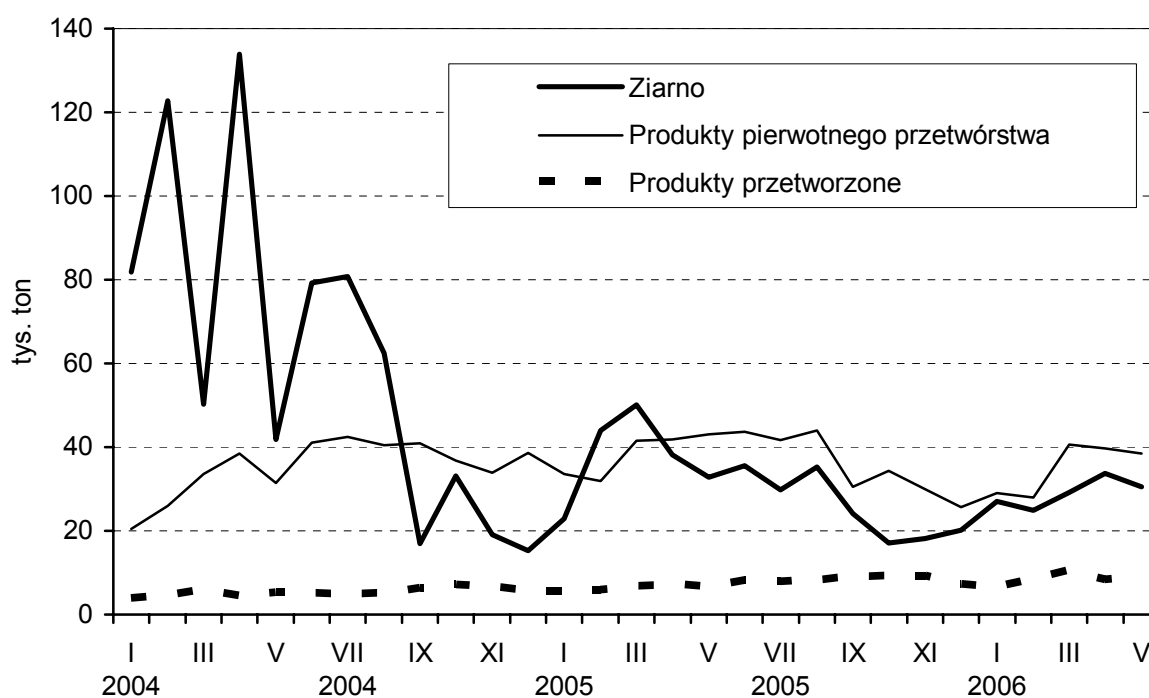
Eksport mąk (kody CN 1101 i 1102), kasz, grysików i granulek zbożowych (kod CN 1103), ziarna obrabianego w inny sposób (kod CN 1104) nadal odgrywa marginalną rolę w kreowaniu globalnego popytu na produkty przemianu zbóż (niewielki odsetek produkcji krajowej).

Znacznie większą rolę w kształtowaniu popytu na produkty przemiału zbóż odgrywa eksport produktów wtórnego przetwórstwa zbóż. W okresie objętym analizą Polska była eksporterem netto tych produktów, a w poszczególnych latach dodatnie saldo obrotów wykazywało tendencje wzrostowe.

Dynamicznie rośnie eksport płatków i produktów spożywczych uzyskiwanych przez spęcznianie i prażenie ziarna zbóż (grupa CN 1904) oraz trwałego pieczywa (grupa 1905), które dominują w strukturze eksportu. Eksport ciasta makaronowego (grupa 1902) na początku bieżącej dekady zmniejszał się, ale od 2002 roku tendencja ta się odwróciła. Zmieniła się struktura sprzedawanych produktów i struktura geograficzna handlu. Wzrósł udział produktów lepszych jakościowo i bardziej przetworzonych, poprawiła się ich jakość i dlatego zwiększyły się ceny transakcyjne.

Przed integracją obroty handlowe w imporcie zbóż i produktów zbożowych dotyczyły głównie krajów obecnej UE-25 i opierały się w zasadzie na licznych preferencjach. Dlatego na zmiany wielkości obrotów dużo większy wpływ miała sytuacja rynkowa niż wejście do wspólnego rynku. Jednak w przypadku kukurydzy, którą sprowadzano również z krajów Ameryki Łacińskiej, wzrost importu w okresie poprzedzającym wejście do Unii Europejskiej należy również tłumaczyć zwiększeniem stawek celnych w imporcie z krajów trzecich po integracji.

Rysunek I.5. Import zbóż i produktów zbożowych



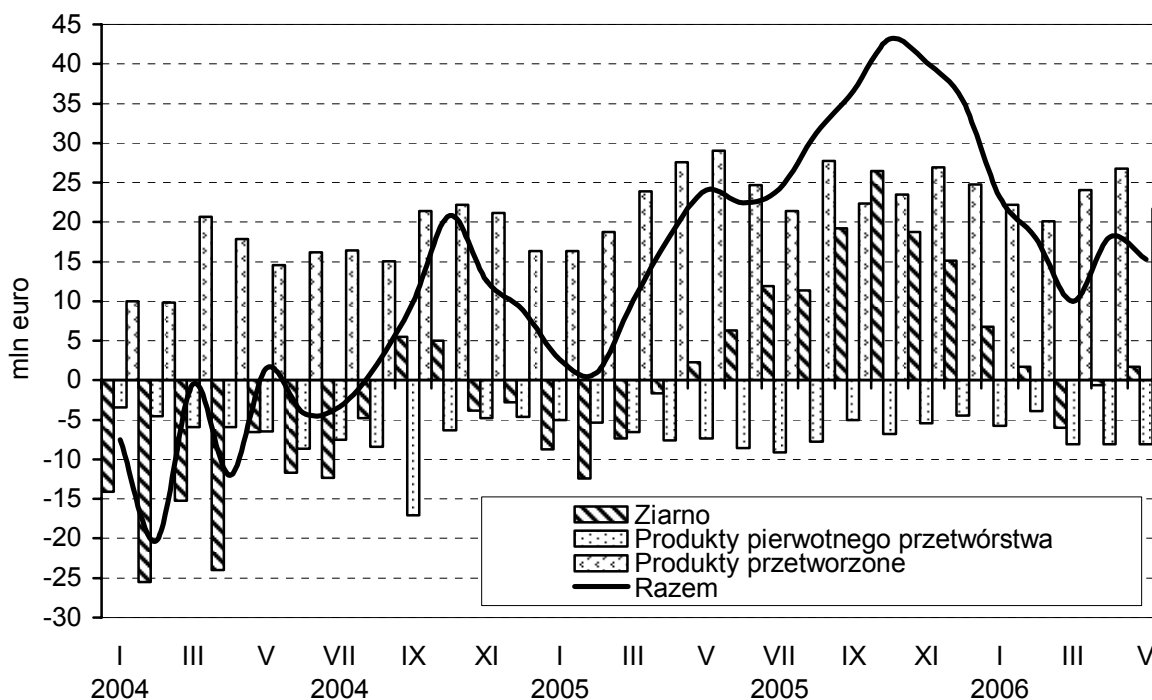
Źródło: Dane CIHZ i MF.

W okresie poprzedzającym wejście Polski do UE import ziarna zbóż podlegał silnym fluktuacjom. Po 1 maja 2004 roku, na skutek dużej podaży krajowej utrzymującej się przez dłuższy czas na krajowym rynku, import ziarna uległ ograniczeniu i utrzymuje się na relatywnie niskim poziomie. Obecnie dużo łatwiej zaspokoić popyt rynkowy w przypadku braku podaży krajowego ziarna, sprowadzając je bez ograniczeń z UE, czyli właściwie z Węgier, Słowacji, Czech lub Niemiec, co jest wynikiem otwarcia granic.

Import produktów pierwotnego przetworu (surowców) początkowo bardzo dynamicznie rósł i ustabilizował się na wysokim poziomie, a w drugiej połowie 2005 roku uległ ograniczeniu. Wynikało to z dużej podaży oraz niskich cen na krajowym rynku.

Import produktów wtórnego przetworu zbóż, był rozłożony w czasie bardziej równomiernie i pomimo drobnych wahań wykazywał wyraźne tendencje wzrostowe. Nie działały tu czynniki losowe, nie było też konieczności zmiany rynków zaopatrzenia. Wzrost wolumenu wynikał z liberalizacji handlu po wejściu do Unii Europejskiej.

Rysunek I.6. Saldo handlu zagranicznego zbożami i produktami zbożowymi



Źródło: Dane CIHZ i MF.

W wyniku wzrostu eksportu ziarna oraz produktów przetworzonych od kilkunastu miesięcy saldo wymiany handlowej zbożami i produktami zbożowymi jest dodatnie. Przy stabilnym wzroście wartości eksportu produktów przetworzonych jego wahania wynikają ze zmian wartości eksportu ziarna.

### I.2.3. Dopłaty bezpośrednie

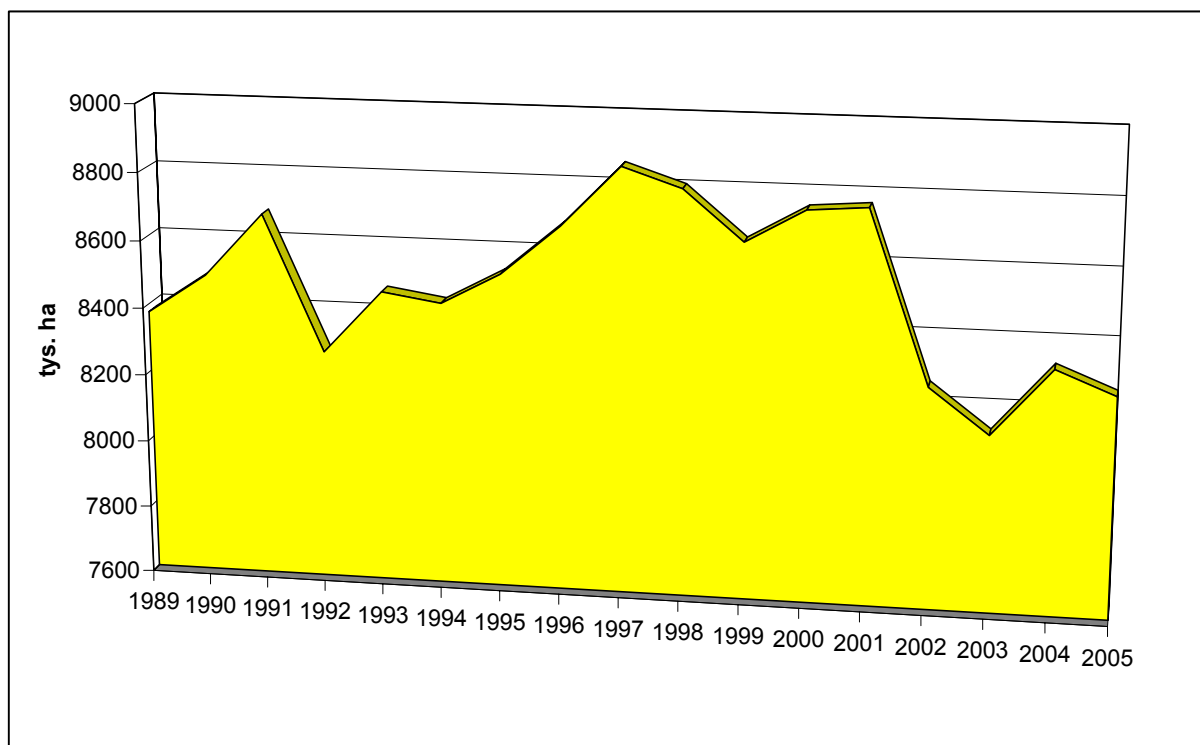
Po dwóch latach obecności Polski w UE trudno jest jeszcze formułować jednoznaczne opinie na temat wpływu dopłat bezpośrednich na rynek zbóż. W tym okresie wahania w produkcji zbóż były powodowane prawie wyłącznie przez czynniki losowe, ponieważ nie było znacznych zmian ani powierzchni uprawy, ani zużycia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

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

W okresie transformacji ustrojowej, czyli po 1989 roku, wyraźnie widać różne tendencje zmian powierzchni uprawy zbóż w poszczególnych okresach. Można zaobserwować trend wzrostowy w poprzedniej dekadzie oraz spadek areału zbóż w latach 2000-2003. W kolejnych latach, czyli po wejściu do UE (2004-2005), następuje odwrócenie tendencji spadkowej. Ponadto wstępne szacunki GUS pokazują dalszy wzrost zainteresowania uprawą zbóż w 2006 roku. Jest to jednak za krótki okres, aby z całą pewnością stwierdzić, że mamy do czynienia z długookresową tendencją.

W 2004 roku rolnicy zwiększyli powierzchnię uprawy zbóż w odpowiedzi na wysoki poziom cen wszystkich rodzajów zbóż w poprzednim sezonie. Drugim czynnikiem była chęć uzyskania uzupełniających dopłat bezpośrednich.

Rysunek I.7. Powierzchnia uprawy zbóż w Polsce



Źródło: Dane 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, do których przysługują dopłaty uzupełniające. W 2005 roku, z powodu niskiego poziomu cen, areał uprawy zbóż uległ ograniczeniu. Pod zbiory w 2006 roku rolnicy zwiększyli powierzchnię uprawy zbóż, szczególnie jarych, w odpowiedzi na rosnące w drugiej połowie sezonu 2005/06 ceny. W warunkach niskich cen po wejściu do UE, to właśnie dopłaty bezpośrednie zachęcają rolników do uprawy zbóż. Spadek zainteresowania zbożami byłby o wiele głębszy, gdyby nie objęto ich dopłatami bezpośrednimi.

Pomimo pewnej poprawy, relacje cen pomiędzy zbożami, a w szczególności pszenicą i rzepakiem (głównym konkurentem w płodozmianie), są nadal niekorzystne. W związku z tym następuje wzrost powierzchni uprawy rzepaku kosztem i tak dużego udziału zbóż.

Oprócz tego zachodzą zmiany wewnątrz grupy producentów zbóż. Z punktu widzenia koncentracji produkcji, dopłaty bezpośrednie działają negatywnie. Wielu małych producentów dzięki dopłatom nie rezygnuje 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. Dopłaty bezpośrednie łagodzą wpływ rynku na tę grupę producentów. Duże gospodarstwa są długoterminową strategią działania wiążą w większości z uprawą zbóż. Dopłaty bezpośrednie wpływają więc w większym stopniu na ich kondycję finansową niż na decyzje produkcyjne.

Różne jest też znaczenie dopłat bezpośrednich w zależności od wysokości osiągniętych plonów. Wśród polskich producentów zbóż można wyróżnić rosnącą, ale ciągle niewielką liczbę nowoczesnych, dobrze wyposażonych dużych gospodarstw (Grupa I) oraz na drugim biegunie rosnącą liczbę małych gospodarstw dysponujących małym potencjałem techniczno-organizacyjnym (Grupa II). Pierwsza grupa operuje głównie na bazie majątku byłych gospodarstw sektora publicznego. Zajmują one relatywnie duży areał, bo około 25% ogólnej powierzchni uprawy zbóż. Ci producenci produkują zboża z wykorzystaniem intensywnych technologii i ponoszą duże nakłady produkcyjne (wysoki poziom ochrony chemicznej, nawożenia i innych środków plonotwórczych). Ta grupa jest głównym dostawcą ziarna na rynek. W strukturze produkcji dominują tu gatunki wysokoplonujące i jednocześnie takie, którymi się handluje na dużą skalę oraz podlegające skupowi interwencyjnemu (pszenica, kukurydza, jęczmień). Taki profil produkcji koresponduje z profilem produkcji w UE, a jego dostosowanie dokonało się przed wejściem do Wspólnoty.

Grupa II to mali producenci, którzy produkują ekstensywnie, głównie z przyczyn ekonomicznych. Zajmują około 30% powierzchni uprawy zbóż i produkują przede wszystkim na potrzeby własne, a ewentualne nadwyżki zbywają u lokalnych odbiorców. W tej grupie dominuje pszenica, ale jej udział jest dużo mniejszy niż w Grupie I. Dużo większy udział mają żyto, mieszanki zbożowe i owies.

Pomiędzy biegunami jest Grupa III – producenci, którzy posiadają cechy wspólne obu poprzednich grup. Z punktu widzenia powierzchni uprawy jest to największa grupa (40-50% powierzchni zbóż ogółem).

Producenci z Grup II i III charakteryzują się mieszanym profilem działalności. Dlatego też są bardziej elastyczni, jeżeli chodzi o zmiany produkcji w krótkim okresie. Produkcja w tych gospodarstwach jest bardziej podatna na krótkoterminowe zmiany koniunktury, a także na wpływ czynników losowych niż w gospodarstwach z Grupy I.

Duże gospodarstwa koncentrują swą działalność głównie na produkcji zbóż oraz wiążą z nią długoterminową strategię działania. Wysoki poziom zużycia środków plonotwórczych redukuje działanie czynników losowych, a produkcja zbóż w tej grupie charakteryzuje się mniejszą zmiennością.

Dopłaty są przyznawane do powierzchni, z której nieliczni uzyskują bez większych problemów 5-6 t/ha (Grupa I), podczas gdy większość uzyskuje tylko 3-3,5 t/ha (Grupy II i III). W pierwszym przypadku wysokość dopłaty do jednej tony zboża wyniosłaby w przybliżeniu 83 zł, a w drugim 166 zł. W przypadku pierwszej grupy z pewnością nie kompensuje to wzrostu kosztów produkcji. Utrzymywanie się cen na poziomie obserwowanym w pierwszej połowie sezonu 2005/06 w dłuższej perspektywie może spowodować ekstensyfikację produkcji w dużych gospodarstwach oraz w końcu spadek zainteresowania uprawą zbóż, które jak na razie podtrzymywane są poprzez dopłaty bezpośrednie.

### **I.3. Wnioski końcowe**

Po dwóch sezonach naszej obecności w UE niezwykle trudno jest formułować jednoznaczne sądy na temat wpływu instrumentów WPR na rozwój sektora zbożowego w Polsce, który wszedł w skład wspólnego rynku z dużym bagażem naleciałości poprzedniego systemu regulacji rynkowej.

Na rynku zbóż w dalszym ciągu z roku na rok, na skutek zmian podaży, dochodzi do zasadniczych zmian koniunktury, a podejmowane przed integracją próby interwencji i stabilizacji rynku zbóż, mimo rosnących kosztów, okazały się mało skuteczne. Na podstawie analizy krótkoterminowych, bezpośrednich skutków procesu integracji, można jedynie określić pewne prawidłowości rozwoju tego rynku w kolejnych latach gospodarczych.



Skutki wejścia do UE były odmienne dla poszczególnych szczebli łańcucha marketingowego. Spodziewano się, że akcesja do UE spowoduje przede wszystkim wzrost dochodów producentów zbóż na skutek wprowadzenia płatności bezpośrednich. Jednak rozwój sytuacji po zniwach w 2004 oraz w 2005 roku poddał te opinie w wątpliwość. Poziom cen w sezonie poprzedzającym akcesję (druga połowa 2003 roku i pierwsza połowa 2004 roku) był bardzo wysoki. Po zniwach 2004 roku ceny gwałtownie spadły i utrzymywały niski poziom, aż do II kwartału 2006 roku. Dlatego w porównaniu z poprzednim rokiem dochodowość produkcji zbóż zmniejszyła się, pomimo wypłacenia dopłat bezpośrednich. W stosunku do średniej wieloletniej nie było większych różnic. Spadek opłacalności dotknął przede wszystkim wydajnych producentów. Z drugiej strony dopłaty podtrzymują produkcję zbóż w małych gospodarstwach, gdzie plony są z reguły niskie.

Nowy system regulacji zapewnia większą stabilność rynku (w tym i dochodów) w dłuższej perspektywie, ale nie jest w stanie w pełni wyeliminować krótkotrwałych wahań koniunktury.

Spadek cen ziarna zbóż jest korzystny dla przetwórców (młynarstwo, przemysł paszowy) oraz dla odbiorców produktów finalnych (konsumenci, producenci żywności). Pomimo zauważalnej obniżki, ceny detaliczne produktów zbożowych są nadal na wysokim poziomie. W dłuższej perspektywie zarówno przetwórcy, jak i konsumenci mogą liczyć na stabilizację rynku, przy niskim poziomie cen. Dla producentów zbóż oznacza to konieczność poprawy efektywności produkcji, obniżki kosztów wytwarzania oraz lepszej organizacji skupu i przygotowania do sprzedaży.

Wejście do Unii Europejskiej otwiera nasz rynek na produkty z UE-25, a przyjęcie unijnego systemu handlu zagranicznego zapewnia lepszą ochronę przed importem z krajów trzecich oraz otwiera dostęp do subsydiów eksportowych. To rodzi możliwość uzupełniania niedoborów podaży na rynku UE. Jeżeli zajdzie potrzeba importu z krajów trzecich, będzie się to odbywało po dużo wyższych cenach niż przed wejściem do UE. Dostęp do subsydiów eksportowych oraz otwarcie unijnych rynków z pewnością poszerzył niewielkie dotychczas możliwości polskich eksporterów. Polska będzie mogła eksportować większe ilości zbóż nie tylko w latach wyjątkowego urodzaju.

Rynek zbóż ustabilizował się w warunkach trwałych nadwyżek produkcji i niskich cen, przy wyższych kosztach produkcji, częściowo kompensowanych dopłatami bezpośrednimi. W wyniku tego zmniejszyła się rentowność produkcji zbóż, a to w dłuższej perspektywie może powodować częściową ekstensyfikację ich produkcji. Tym niemniej, jak dotychczas, dopłaty bezpośrednie podtrzymują zainteresowanie uprawą zbóż.

## II. Rynek cukru

### II.1. Dotychczasowy system regulacji rynku cukru

Integracja Polski z Unią Europejską oznaczała wdrożenie unijnego systemu regulacji rynku cukru, który w swej pierwotnej, niezreformowanej postaci obowiązywał do roku gospodarczego 2005/06, tj. do końca czerwca 2006 roku.

Zasadniczym celem tego systemu regulacyjnego było utrzymywanie i stabilizowanie cen buraków cukrowych i cukru na stosunkowo wysokim poziomie, gwarantującym zarówno dochodowość uprawy buraków cukrowych i opłacalność produkcji cukru, jak i środki finansowe na dopłaty do eksportu cukru, dokonywanego zwykle po bardzo niskich cenach na rynku międzynarodowym. Realizacji tego celu służyły następujące instrumenty regulacyjne:

- ceny gwarantowane – cena interwencyjna cukru i ceny minimalne buraków cukrowych,
- kwotowanie (limitowanie) rozmiarów produkcji cukru (i pośrednio – produkcji buraków cukrowych) objętej cenami gwarantowanymi,
- dopłaty do eksportu cukru w ramach określonej kwoty i obowiązek eksportu bez dopłat cukru przekraczającego tę kwotę,
- działania zwiększające popyt wewnętrzny – refundacje do cukru zużytego w przemyśle chemicznym,
- instrumenty ochrony rynku wewnętrznego – wysokie cła oraz kontyngenty (kwoty) importu cukru bez cła lub przy obniżonych stawkach celnych,
- kwotowanie (limitowanie) rozmiarów produkcji substytutów cukru – izoglukozy i syropu inulinowego,
- skup interwencyjny nadwyżek cukru.

Cena interwencyjna cukru białego (standardowej jakości) w krajach członkowskich UE, gdzie utrzymywała się przewaga podaży nad popytem, wynosiła 631,9 euro/tonę.

Urzędowe ceny cukru dotyczyły kwoty A, to jest ilości cukru przeznaczonej na zaopatrzenie rynku wewnętrznego UE oraz kwoty B, to jest ilości cukru przeznaczonej na eksport z dopłatą lub na uzupełniające zaopatrzenie rynku wewnętrznego. Kwoty produkcji cukru (oraz izoglukozy i syropu inulinowego) rozdzielane były pomiędzy kraje członkowskie. Nadwyżka ponad kwoty A i B, zwana cukrem C, musiała być eksportowana w ściśle określonym terminie, bez dopłat. Polska otrzymała kwotę A w wysokości 1580 tys. ton cukru białego i kwotę B w wysokości 91,9 tys. ton. W roku gospodarczym 2005/06 kwoty te zostały zmniejszone odpowiednio do 1495,3 tys. ton i 87 tys. ton.

Cena minimalna skupu buraków przeznaczonych na wyprodukowanie cukru w ramach kwoty A wynosiła 46,72 euro/tonę, a w ramach kwoty B – 32,42 euro/tonę.

Stawka celna konwencyjna przy imporcie cukru białego wynosiła (i nadal wynosi) 41,90 euro/100 kg. Stosowano również, uzgodnione z WTO, dodatkowe cła importowe. Cła ograniczały do minimum import cukru poza kontyngentami preferencyjnymi.

## **II.2. Efekty integracji z Unią Europejską**

### **II.2.1. Ceny skupu i dopłaty bezpośrednie a opłacalność produkcji buraków cukrowych**

Uprawa buraków cukrowych, zarówno w Polsce, jak i w Unii Europejskiej, jest atrakcyjnym kierunkiem produkcji rolnej. Rozmiary tej produkcji są jednakże limitowane wielkością kwot produkcji cukru. Dostosowanie kwot produkcji buraków cukrowych do kwot produkcji cukru jest treścią umów kontraktacyjnych. Produkcja pozakwotowa realizowana jest według cen umownych, znacznie niższych od cen urzędowych, gwarantowanych.

Po integracji Polski z Unią Europejską wydatnie wzrosły średnie ceny skupu buraków cukrowych (kwotowych i pozakwotowych, łącznie): ze 124,20 zł/t w 2003 roku do 187,00 zł/t w 2004 roku i 175,30 zł/t w 2005 roku. Skala wzrostu wyniosła 50,6% w 2004 roku i 41,1% w 2005 roku (w stosunku do 2003 roku). Przyczyną niższego poziomu ceny skupu w 2005 roku, oprócz niższego kursu euro, był obniżony udział buraków A, o wysokich cenach skupu, w całkowitej ilości skupionych buraków cukrowych.

Ponadto od 2004 roku polscy plantatorzy buraków cukrowych, tak jak i inni producenci rolni, zostali objęci systemem płatności bezpośrednich, nazywanych też dopłatami bezpośrednimi. Do uprawy buraków cukrowych przysługuje jeden z dwóch składników tych dopłat, a mianowicie jednolita płatność obszarowa. Według danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa płatność ta w 2004 roku wyniosła 211 zł/ha, a w 2005 roku – 225 zł/ha. Powyższe dopłaty w niewielkim stopniu wpłynęły na wzrost dochodu rolniczego netto z uprawy buraków cukrowych. Dochód ten, obliczony przy wykorzystaniu danych Zakładu Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB, w gospodarstwach większych i silniejszych ekonomicznie niż przeciętne wyniósł w 2004 roku 4130 zł/ha, a w 2005 roku – 3141 zł/ha (tab. II.1). Udział dopłaty bezpośredniej w tym dochodzie w 2004 roku stanowił zaledwie ok. 5%, a w 2005 roku – ok. 7%.

Tabela II.1. Dochodowość produkcji buraków cukrowych z uwzględnieniem dopłat bezpośrednich

| Wyszczególnienie  | 2003  | 2004  | 2005  |
|---|-------|-------|-------|
| Plony (w t/ha)  | 41,0  | 42,7  | 41,0  |
| Cena skupu (w zł/t)   | 124,2 | 187,0 | 175,3 |
| Na 1 hektar uprawy w zł                                       |       |       |       |
| Wartość produkcji   | 5 092 | 7 985 | 7 187 |
| Koszty bezpośrednie   | 1 882 | 2 074 | 2 246 |
| Nadwyżka bezpośrednia   | 3 210 | 5 911 | 4 941 |
| Koszty pośrednie rzeczywiste                                  | 1 128 | 1 244 | 1 245 |
| Dochód rolniczy brutto  | 2 082 | 4 667 | 3 696 |
| Amortyzacja   | 678   | 748   | 780   |
| Dochód rolniczy netto   | 1 404 | 3 919 | 2 916 |
| Koszty ogółem   | 3 688 | 4 066 | 4 271 |
| Dopłata bezpośrednia  | –     | 211   | 225   |
| Dochód rolniczy brutto z uwzględnieniem dopłaty bezpośredniej | 2 082 | 4 878 | 3 921 |
| Dochód rolniczy netto z uwzględnieniem dopłaty bezpośredniej  | 1 404 | 4 130 | 3 141 |

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: Skarżyńska A., Augustyńska-Grzymek I., Ziętek I.: Koszty jednostkowe i dochodowość podstawowych produktów rolniczych w zależności od skali produkcji w 2004 r. i w warunkach cenowych średnich za okres I-VII 2005 roku, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.

## II.2.2. Limity produkcji a podaż i popyt na cukier

W ostatnich czterech latach gospodarczych podaż cukru na rynku krajowym znacznie przewyższa popyt (tab. II.2).

Tabela II.2. Krajowy bilans cukru – w tys. ton cukru białego

| Lata gospodarcze<br>(1 VII – 30 VI) | Podaż                          |           |        |                               |              | Popyt                           |         |  |              | Zapasy końcowe <sup>a</sup> |
|-------------------------------------|--------------------------------|-----------|--------|-------------------------------|--------------|---------------------------------|---------|--|--------------|-----------------------------|
|                                     | Zapasy początkowe <sup>a</sup> | Produkcja | Import | Przyrost zasobów z rezerw ARR | Razem        | Zużycie w kraju (popyt krajowy) | Eksport | Zmniejszenie zasobów – na rzecz rezerw ARR | Razem        |                             |
| 2002/03                             | 661                            | 2 030     | 85     | 13                            | <b>2 789</b> | 1 590                           | 408     | –  | <b>1 998</b> | 791                         |
| 2003/04                             | 791                            | 1 949     | 45     | 13                            | <b>2 798</b> | 1 600                           | 394     | –  | <b>1 994</b> | 804                         |
| 2004/05                             | 804                            | 2 002     | 53     | –                             | <b>2 859</b> | 1 615                           | 605     | –  | <b>2 220</b> | 639                         |
| 2005/06                             | 639                            | 2 072     | 41     | –                             | <b>2 752</b> | 1 640                           | 654     | –  | <b>2 294</b> | 458                         |

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

Źródło: Rynek cukru. Stan i perspektywy, nr 29, IERiGŻ-PIB, ARR, MRiRW. Analizy Rynkowe 2006; opracowanie własne.

Z uwagi na bardzo korzystne warunki pogodowe w roku 2005, w kampanii 2005/06 produkcja cukru wyniosła 2072 tys. t i była o 3,9% wyższa niż w trzech wcześniejszych kampaniach, pomimo zmniejszonych limitów produkcji. Limit produkcji cukru w kwocie A był zmniejszony przez Komisję Europejską z 1580 tys. ton do 1495,3 tys. ton, a limit kwoty B – z 91,9 tys. ton do 87 tys. ton. Nadwyżka ponad te kwoty, w ilości ok. 490 tys. ton, musi być wyeksportowana bez dopłat. Zwiększona produkcja cukru spowodowała znaczący wzrost eksportu zarówno w 2005 roku (tab. II.3 i II.4), jak i na początku 2006 roku.

Tabela II.3. Eksport cukru z Polski według kierunków geograficznych

| Wyszczególnienie       | 2003       | 2004  | 2005  |
|------------------------|------------|-------|-------|
|                        | w tys. ton |       |       |
| UE-15                  | 24,4       | 166,5 | 76,2  |
| UE-10                  | 81,9       | 41,5  | 37,4  |
| WNP i Europa Śr.-Wsch. | 303,7      | 199,5 | 379,1 |
| Inne kraje             | 15,6       | 20,8  | 165,9 |
| Razem                  | 425,6      | 428,3 | 658,6 |
|                        | w %        |       |       |
| UE-15                  | 5,7        | 38,9  | 11,6  |
| UE-10                  | 19,2       | 9,7   | 5,7   |
| WNP i Europa Śr.-Wsch. | 71,4       | 46,6  | 57,6  |
| Inne kraje             | 3,7        | 4,8   | 25,1  |
|                        | w mln euro |       |       |
| UE-15                  | 6,1        | 101,3 | 49,1  |
| UE-10                  | 16,6       | 17,5  | 22,9  |
| WNP i Europa Śr.-Wsch. | 55,1       | 39,1  | 78,1  |
| Inne kraje             | 9,9        | 3,4   | 36,2  |
| Razem                  | 87,7       | 161,3 | 186,3 |
|                        | w %        |       |       |
| UE-15                  | 7,0        | 62,8  | 26,4  |
| UE-10                  | 18,9       | 10,8  | 12,3  |
| WNP i Europa Śr.-Wsch. | 62,8       | 24,2  | 41,9  |
| Inne kraje             | 11,3       | 2,2   | 19,4  |

Źródło: Rynek cukru. Stan i perspektywy, nr 29, IERiGŻ-PIB, ARR, MRiRW. Analizy Rynkowe 2006; opracowanie własne.

W 2005 roku ilość eksportowanego cukru wyniosła 658 tys. ton i zwiększyła się o 54% w porównaniu z 2004 rokiem, podczas gdy wartość eksportu stanowiła 186 mln euro i wzrosła tylko o 15,5%. Różnica wynika z faktu, że

w eksporcie duży udział stanowił cukier C, który sprzedano poza obszar Unii Europejskiej po cenach znacznie niższych od unijnej ceny interwencyjnej. Najwięcej cukru, ok. 58% ogólnej ilości, eksportowano do WNP i Europy Środkowo-Wschodniej. Na rynku unijnym w 2005 roku sprzedano 113,6 tys. ton cukru (17% ogólnej ilości), za który uzyskiwano ceny zbliżone do ceny interwencyjnej 631,9 euro/tonę. Nie powtórzyła się zatem sytuacja z 2004 roku, kiedy to ilość cukru eksportowanego do UE-25 zwiększyła się do ok. 49% ogólnego wywozu, z 25% w 2003 roku (tab. II.3).

Import cukru do Polski był niewielki, gdyż produkcja krajowa z nadwyżką pokrywała zapotrzebowanie na cukier. Ponadto rynek unijny chroniony jest ciągle wysokimi cłami oraz barierami pozataryfowymi (licencje przywozowe, wymagania jakościowe itp.). Unia Europejska stosuje liczne preferencje importowe, ale Polska korzysta z nich w bardzo ograniczonym zakresie, gdyż w znacznej części dotyczą one surowego cukru trzcinowego, a krajowe zakłady nie posiadają urządzeń do jego rafinacji. W 2005 roku importowano 48 tys. ton cukru o wartości 26,3 mln euro (tab. II.4).

Tabela II.4. Obroty handlu zagranicznego cukrem

| Wyszczególnienie | 2003  | 2004  | 2005 <sup>a</sup> |
|------------------|-------|-------|-------------------|
| w tys. ton       |       |       |                   |
| eksport          | 425,6 | 428,3 | 658               |
| import           | 75,1  | 44,2  | 48                |
| saldo            | 350,5 | 384,1 | 610               |
| w mln euro       |       |       |                   |
| eksport          | 87,7  | 161,3 | 186               |
| import           | 19,0  | 20,3  | 26                |
| saldo            | 68,7  | 141,0 | 160               |

<sup>a</sup> dane wstępne

Źródło: Rynek cukru. Stan i perspektywy, nr 29, IERiGŻ-PIB, ARR, MRiRW. Analizy Rynkowe 2006; opracowanie własne.

Ogólne krajowe zużycie cukru, tj. spożycie i zużycie w gospodarstwach domowych oraz zakładach żywienia zbiorowego, zużycie w przemyśle i rzemiośle spożywczym, a także w pozostałych działach gospodarki narodowej, głównie w przemyśle farmaceutycznym, kosmetycznym i paszowym wyniosło w 2005 roku ok. 1640 tys. ton. Było większe niż w roku poprzednim o 25 tys. ton. Do wzrostu krajowego zużycia cukru przyczyniła się zwiększona produkcja przemysłowa wyrobów spożywczych (tab. II.5) i niespożywczych zawierających cukier.

Tabela II.5. Produkcja wybranych artykułów spożywczych zawierających cukier

| Wyszczególnienie              | Jednostka miary | 2003  | 2004  | 2005 <sup>a</sup> |
|-------------------------------|-----------------|-------|-------|-------------------|
| Marmolada, dżemy i powidła    | tys. ton        | 94,2  | 116,1 | 120,0             |
| Kompoty i owoce pasteryzowane | tys. ton        | 6,6   | 11,3  | 15,0              |
| Czekolada                     | tys. ton        | 152,1 | 163,2 | 170,0             |
| Wyroby czekoladowane          | tys. ton        | 129,1 | 128,2 | 130,0             |
| Cukierki                      | tys. ton        | 102,0 | 101,5 | 95,0              |
| Wyroby ciastkarskie           | tys. ton        | 160,9 | 159,8 | 185,0             |
| Lody                          | mln hl          | 1,8   | 2,0   | 2,1               |
| Jogurty                       | mln hl          | 2,4   | 2,6   | 2,8               |
| Słodzone napoje bezalkoholowe | mln hl          | 29,2  | 28,5  | 25,7              |
| Piwo                          | mln hl          | 28,6  | 31,9  | 34,0              |

<sup>a</sup> szacunek IERiGŻ-PIB

Źródło: Rynek cukru. Stan i perspektywy, nr 29, IERiGŻ-PIB, ARR, MRiRW. Analizy Rynkowe 2006.

### II.2.3. Ceny zbytu cukru i ceny skupu buraków a wysokość marży przetwórczej

W okresie bezpośrednio poprzedzającym akcesję Polski do Unii Europejskiej, wiosną 2004 roku, wystąpiło na dużą skalę wykupywanie cukru, zarówno przez konsumentów, jak i zakłady przetwórstwa spożywczego. W konsekwencji od kwietnia do czerwca nastąpił gwałtowny wzrost cen zbytu cukru. W maju ceny cukru workowanego osiągnęły 3,17 zł/kg (3170 zł/t) i dwukrotnie przekroczyły poziom z grudnia 2003 roku (rys. II.1).

Od czerwca 2004 roku obserwowano umiarkowany spadek cen zbytu, co wiązało się głównie z istniejącymi zapasami, w tym – poczynionymi przez dość liczne gospodarstwa domowe. W październiku 2004 roku ceny zbytu cukru workowanego spadły do 2,95 zł/kg, a w październiku 2005 roku – do 2,55 zł/kg. Od listopada 2005 roku do marca 2006 roku ceny te ustabilizowały się na przeciętnym poziomie 2,51 zł/kg, o 47-50% wyższym niż w ciągu trzech kwartałów poprzedzających przedakcesyjny wzrost cen (tab. II.6). Równocześnie jest to poziom niższy od ceny interwencyjnej, co upoważniło Agencję Rynku Rolnego do interwencyjnych zakupów cukru. W 2005 roku ARR skupiła ok. 100 tys. ton cukru, a od stycznia do maja 2006 roku – 113 tys. ton, z przeznaczeniem na zapasy Wspólnoty.

Tabela II.6. Ceny zbytu cukru białego<sup>a</sup>

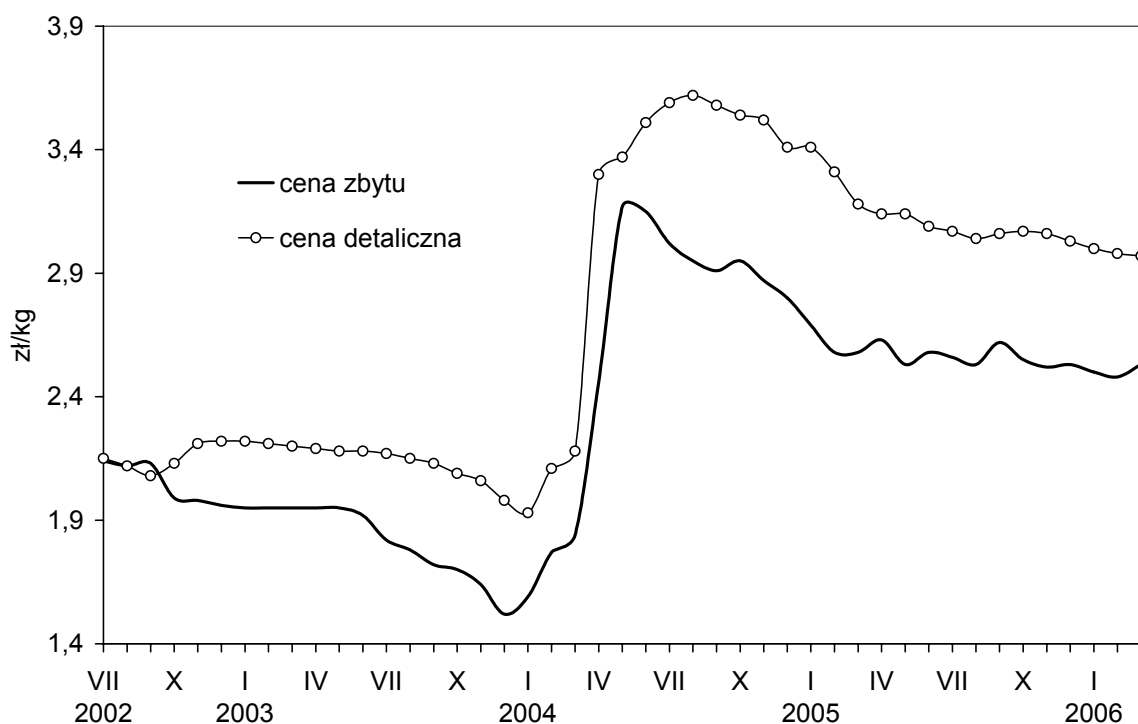
| Okres sprzedaży | Rynkowa cena zbytu<br>(cena producenta)<br>według GUS <sup>b</sup><br>w zł/kg | Cena<br>interwencyjna <sup>c</sup><br>w zł/kg | Różnica ceny rynkowej<br>i ceny interwencyjnej<br>w zł/kg |
|-----------------|---|---|---|
| Rok 2003/04     |   |   |   |
| lipiec          | 1,82  | 1,98  | -0,16   |
| sierpień        | 1,78  | 1,98  | -0,20   |
| wrzesień        | 1,72  | 1,98  | -0,26   |
| październik     | 1,70  | 1,98  | -0,28   |
| listopad        | 1,64  | 1,98  | -0,34   |
| grudzień        | 1,52  | 1,98  | -0,46   |
| styczeń         | 1,59  | 1,98  | -0,39   |
| luty            | 1,77  | 1,98  | -0,21   |
| marzec          | 1,84  | 1,98  | -0,14   |
| kwiecień        | 2,46  | 1,98  | +0,48   |
| maj             | 3,17  | 1,98  | +1,19   |
| czerwiec        | 3,15  | 1,98  | +1,17   |
| Rok 2004/05     |   |   |   |
| lipiec          | 3,02  | 3,23  | -0,21   |
| sierpień        | 2,95  | 3,21  | -0,26   |
| wrzesień        | 2,91  | 3,17  | -0,26   |
| październik     | 2,95  | 3,12  | -0,17   |
| listopad        | 2,87  | 2,88  | -0,01   |
| grudzień        | 2,80  | 2,80  | 0   |
| styczeń         | 2,69  | 2,78  | -0,09   |
| luty            | 2,58  | 2,70  | -0,12   |
| marzec          | 2,58  | 2,72  | -0,14   |
| kwiecień        | 2,63  | 2,80  | -0,17   |
| maj             | 2,53  | 2,82  | -0,29   |
| czerwiec        | 2,58  | 2,75  | -0,17   |
| Rok 2005/06     |   |   |   |
| lipiec          | 2,56  | 2,77  | -0,21   |
| sierpień        | 2,53  | 2,74  | -0,21   |
| wrzesień        | 2,62  | 2,65  | -0,03   |
| październik     | 2,55  | 2,65  | -0,10   |
| listopad        | 2,52  | 2,69  | -0,17   |
| grudzień        | 2,53  | 2,61  | -0,08   |
| styczeń         | 2,50  | 2,59  | -0,09   |
| luty            | 2,48  | 2,56  | -0,08   |
| marzec          | 2,53  | 2,62  | -0,09   |
| kwiecień        | 2,62  | 2,65  | -0,03   |

<sup>a</sup> Ceny zbytu i ceny interwencyjne wraz z 7% podatku od towarów i usług (VAT); <sup>b</sup> dotyczy cukru białego kryształu w opakowaniu 50 kg; <sup>c</sup> cena interwencyjna cukru, bez VAT, w roku gospodarczym 2003/04 wynosiła 1,85 zł/kg, a w 2004/05 – 631,9 euro/t. Cenę interwencyjną wyrażoną w euro przeliczono na polską walutę według miesięcznych kursów NBP i powiększono o 7% VAT.

Źródło: Rynek cukru. Stan i perspektywy, nr 29, IERiGŻ-PIB, ARR, MRiRW. Analizy Rynkowe 2006; opracowanie własne.



Rysunek II.1. Ceny cukru w Polsce



Źródło: Dane GUS.

W sezonie 2003/04 wzrostowi cen zbytu cukru towarzyszył wolniejszy wzrost cen skupu buraków cukrowych. Koszt surowca do produkcji 1 tony cukru był analogiczny jak w sezonie 2002/03, gdyż buraki cukrowe skupowano jeszcze po „starych” cenach (tab. II.7). W roku 2004 pozwoliło to na wydatny wzrost marży przetwórczej, a w rezultacie – znaczną poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej przemysłu cukrowniczego. Na poprawę tę wpłynęła także krótkotrwała, lecz wydatna intensyfikacja krajowej sprzedaży cukru oraz przejściowy wzrost opłacalnego eksportu do krajów Unii Europejskiej.

Tabela II.7. Ceny i marże w przetwórstwie buraków na cukier

| Sezony<br>1 X – 30 IX | Cena zbytu cukru<br>w zł/t <sup>a</sup> | Cena skupu<br>buraków<br>w zł/t | Zużycie<br>buraków<br>na 1 t cukru<br>w t | Koszt surowca<br>na 1 t cukru<br>w zł<br>[3] x [4] | Marża<br>przetwórcza<br>w zł/t cukru<br>[2] – [5] |
|-----------------------|---|---------------------------------|---|--|---|
| [1]                   | [2]                                     | [3]                             | [4]                                       | [5]  | [6]   |
| 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   |

<sup>a</sup> średnia cena zbytu

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

W sezonie 2004/05 obowiązywały już ceny skupu buraków cukrowych analogiczne jak w Unii Europejskiej, o ponad 50% wyższe niż w sezonie 2003/04. Odnotowano spadek marży przetwórczej, gdyż wzrost cen zbytu nie skompensował wzrostu kosztów surowca w przeliczeniu na tonę cukru. W rezultacie w 2005 roku nastąpiło pogorszenie sytuacji ekonomiczno-finansowej branży cukrowniczej (tab. II.8).

Tabela II.8. Wskaźniki ekonomiczno-finansowe przemysłu cukrowniczego

| Wyszczególnienie  | 2002  | 2003   | 2004  | 2005  |
|---|-------|--------|-------|-------|
| Mierniki, wyrażone w procentach przychodów netto <sup>a</sup> : |       |        |       |       |
| – zysk (strata) brutto  | 0,40  | -11,21 | 13,78 | 0,38  |
| – zysk (strata) netto   | -0,43 | -11,39 | 10,69 | -0,33 |
| – akumulacja środków własnych <sup>b</sup>                      | 3,40  | -7,12  | 13,76 | 3,77  |
| Płynność finansowa (wskaźnik bieżący) <sup>c</sup>              | 1,14  | 1,07   | 1,40  | 1,42  |
| Stopa inwestowania <sup>d</sup>                                 | 0,73  | 0,87   | 1,29  | 1,81  |

<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.

### II.3. Reforma systemu regulacji rynku cukru

W listopadzie 2005 roku ministrowie rolnictwa krajów członkowskich Unii Europejskiej przyjęli zasady reformy systemu regulacji rynku cukru zaproponowane przez Komisję Europejską. Reforma wejdzie w życie 1 lipca 2006 roku i będzie obowiązywać do 30 września 2015 roku. Pierwszy rok gospodarczy będzie trwał od 1 lipca 2006 roku do 30 września 2007 roku, następne – od 1 października do 30 września.

Główne zasady reformy są następujące:

- zastąpienie ceny interwencyjnej cukru ceną referencyjną, która w ciągu trzech lat – do roku 2009/10 – zostanie obniżona o 36%, do poziomu 404,4 euro/t cukru białego;
- wprowadzenie systemu raportowania cen cukru, który pozwoli stwierdzić, kiedy cena rynkowa spada poniżej ceny referencyjnej;
- uruchomienie w powyższych sytuacjach systemu prywatnego magazynowania cukru;
- utrzymanie przejściowo przez cztery lata gospodarcze działań interwencyjnych w maksymalnej wysokości 600 tys. ton cukru rocznie, przy czym cukier będzie skupowany po cenie równej 80% ceny referencyjnej z następnego roku;

- stopniowe obniżenie minimalnej ceny skupu buraków cukrowych – do 26,3 euro/t w roku 2009/10, przy czym plantatorzy otrzymają rekompensatę w wysokości 60% poniesionych strat w latach 2006/07 i 2007/08 oraz 64,2% w latach 2008/09 i 2009/10;
- utrzymanie systemu rozdziału kwot produkcyjnych cukru pomiędzy państwa członkowskie UE, przy braku możliwości transferu kwot pomiędzy państwami;
- połączenie kwot cukru A i B w jedną wspólną kwotę, w dotychczasowej wysokości 17,44 mln ton oraz rozdzielenie dodatkowej kwoty 1 mln ton (dla Polski – 100,6 tys. ton) – za jednorazową odpłatnością 730 euro/t – pomiędzy państwa członkowskie produkujące dotychczas cukier C;
- utworzenie funduszu restrukturyzacyjnego, pochodzącego z opłat restrukturyzacyjnych wnoszonych przez producentów cukru;
- udzielanie pomocy restrukturyzacyjnej tym producentom, którzy zrezygnują z produkcji cukru; w latach 2006/07 i 2007/08 pomoc ta wynosić będzie 730 euro za 1 tonę kwoty cukru, co stanowi bardzo dużą zachętę do rezygnacji z produkcji.

Dla Polski reforma oznacza wydatne zaostrzenie ekonomicznych warunków działalności producentów cukru. Dodatkowo wyniki finansowe będą mogli osiągnąć tylko najsprawniejsi producenci, wytwarzający cukier przy najniższych kosztach oraz sprzedający ten produkt po cenach zdecydowanie wyższych od ceny referencyjnej. Uprawa buraków cukrowych natomiast, dzięki zakładanym rekompensatom, będzie mogła nadal pozostać opłacalnym kierunkiem produkcji rolnej.

#### **II.4. Wnioski**

Efekty integracji Polski z Unią Europejską były w 2005 roku na rynku cukru mniej korzystne niż w roku 2004. Po krótkotrwałym „szoku integracyjnym” ceny zbytu cukru stopniowo obniżyły się. W rezultacie zmniejszyła się marża przetwórcza w produkcji cukru, co przyczyniło się do pogorszenia sytuacji ekonomiczno-finansowej przemysłu cukrowniczego. Inną przyczyną pogorszenia było zmniejszenie opłacalnego eksportu cukru do krajów UE. Wzrost tego eksportu, podobnie jak wzrost cen zbytu cukru, miał charakter przejściowy, ograniczony do pierwszego roku po integracji.

Wzrost cen skupu buraków cukrowych wystąpił natomiast w obu kolejnych latach po integracji Polski z Unią Europejską i znacząco zwiększył opłacalność tego kierunku produkcji rolnej.

Dopłaty bezpośrednio do produkcji buraków cukrowych stanowiły zaledwie 5-7% dochodu rolniczego netto. Nie miały one znaczącego wpływu na decyzje produkcyjne rolników z uwagi na kwotowanie (limitowanie) tej atrakcyjnej ekonomicznie produkcji.

### **III. Rynek mięsa**

#### **III.1. Zmiany systemu interwencji na rynku mięsa**

Do maja 2004 roku w Polsce i w UE-15 występowały istotne różnice w stosowanych instrumentach interwencji na rynku mięsa. W Polsce polityka interwencji była realizowana jedynie przez podtrzymywanie cen wieprzowiny. Podstawowym instrumentem wspierania rynku wieprzowiny był skup interwencyjny. Producenci wołowiny, drobiu i baraniny nie otrzymywali wsparcia z budżetu państwa. Natomiast w UE-15 polityka interwencyjna jest realizowana przez płatności bezpośrednie, które mają wpływ tylko pośredni i dość słaby na ceny płacone przez konsumentów. Dlatego wyznaczona jest cena minimalna (bazowa), która ma chronić producentów przed drastycznym spadkiem cen. W sytuacji takiego drastycznego spadku cen z budżetu Unii Europejskiej mogą być finansowane dopłaty do magazynowania mięsa. Osiągnięcie równowagi popytowo-podażowej na rynku mięsa mogą ułatwiać również subsydia eksportowe. W Polsce były one stosowane sporadycznie jedynie do eksportu mięsa wieprzowego.

Od maja 2004 roku wszystkie kraje członkowskie UE-25 stosują takie same instrumenty WPR na rynku mięsa. Polscy producenci otrzymują dopłaty bezpośrednie, funkcjonuje system informacji rynkowej na potrzeby WPR (ceny referencyjne), które służą do uruchamiania programu dopłat do magazynowania wołowiny, wieprzowiny i baraniny, a do Agencji Rynku Rolnego eksporterzy mogą składać wnioski o subsydia do wołowiny, wieprzowiny i drobiu. Zaniechany został skup interwencyjny wieprzowiny.

#### **III.2. Dopłaty bezpośrednie**

W UE-15 w okresie funkcjonowania reformy MacShary'ego i Agendy 2000 dopłatami bezpośrednimi (premiami) wspierane było mięsne użytkowanie bydła i chów owiec. W sektorze wołowiny państwa członkowskie stosowały specjalną premię wołową (210 euro/szt.), premię do krów mamek (200 euro/szt.), premię ubojową do bydła dorosłego (80 euro/szt.), premię ubojową do cieląt (50 euro/szt.), premię za ekstensyfikację produkcji (100 euro/szt.)<sup>2</sup>. W sektorze baraniny funkcjonowały dwa rodzaje premii do maciorek owczych: produkujących jagnięta rzeźne (21 euro/szt.) lub produkujących mleko (16,8 euro/szt.). Stawki premii były jednakowe dla wszystkich państw członkowskich, ale wy-

---

<sup>2</sup> Council Regulation (EC) No 1254/1999.

płacane były wyłącznie w ramach przyznanych państwowym członkowskim limitów krajowych.

Polska w wyniku negocjacji otrzymała następujące limity praw do premii w sektorze wołowiny i baraniny:

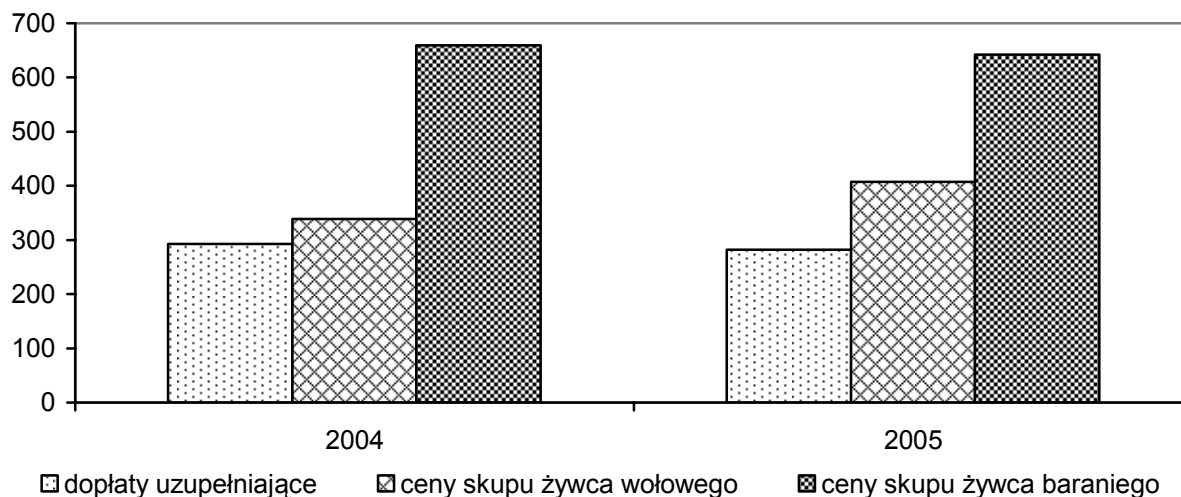
- specjalną premię wołową dla 926 tys. sztuk,
- premię ubojową do 839,5 tys. sztuk cieląt,
- premię ubojową do 1815,4 tys. sztuk bydła dorosłego,
- premię do 325,5 tys. sztuk krów mamek,
- kopertę narodową w wysokości 27,3 mln euro, którą można przeznaczyć na dodatkowe zwiększenie stawek premii do krów mamek, byków i jałówek oraz krów mlecznych (kwota na tonę mleka dla danego gospodarstwa), a także na dodatkowe dopłaty do hektara pastwisk stałych,
- premię do 335,8 tys. sztuk maciorek owczych,
- kopertę narodową na zwiększenie stawek premii w sektorze baraniny (335 tys. euro) lub na pomoc w przetwórstwie mięsa baraniego, pomoc organizacjom producentów, a także restrukturyzację gospodarstw owczarskich.

W Polsce wynegocjowane limity dopłat do bydła i do owiec włączone są do uzupełniającej płatności obszarowej, finansowanej częściowo z budżetu krajowego oraz z funduszy strukturalnych i wypłacane są do hektara uprawianych roślin, w tym roślin paszowych (łącznie z trwałymi użytkami zielonymi). Przy pomocy tej płatności wspierane są jednocześnie: produkcja bydła rzeźnego, krów mlecznych, owiec, roślin strączkowych, nasion i orzechów.

Stawka dopłat uzupełniających wzrosła z 61,83 euro/ha w 2004 roku do 70,30 euro/ha w 2005 roku. Jednak w wyniku spadku kursu euro dopłaty uzupełniające wypłacane rolnikom w złotych obniżyły się z 292,98 do 282,35 zł/ha, czyli o 3,6%. Udział dopłat uzupełniających w ogólnej stawce dopłat bezpośrednich zmniejszył się odpowiednio z 58,2% do 55,5% (rys. III.1). Niższym stawkom dopłat uzupełniających towarzyszył wzrost cen skupu żywca wołowego (z 2,50 zł/kg w 2003 roku do 3,39 zł/kg w 2004 roku i 4,07 zł/kg wagi żywej w 2005 roku), który zahamował długoletnią tendencję spadkową w pogłowie bydła i produkcji wołowiny. W czerwcu 2005 roku stan pogłowia bydła był o 2,4% większy niż w czerwcu 2004 roku, w tym młodego bydła o 5,1%, a w czerwcu 2006 roku jego liczebność wzrosła odpowiednio o 2,2% i 6,3%. Spadła cena skupu żywca baraniego z 6,59 zł/kg w 2004 roku do 6,42 zł/kg wagi żywej w 2005 roku i była ona o ok. 2% niższa od cen płaconych rolnikom w 2003 roku. Dlatego wzrost pogłowia owiec, mający miejsce w 2005 roku był

prawdopodobnie krótkotrwały i nie znalazł odzwierciedlenia w produkcji baraniny, która nadal jest bardzo niska<sup>3</sup>.

Rysunek III.1. Stawki dopłat uzupełniających w Polsce w 2004 i 2005 roku (w zł/ha) oraz ceny skupu żywca wołowego i baraniego (w zł/100 kg wagi żywej)



Źródło: Dane ARiMR oraz Roczniki Statystyczne GUS.

Włączenie premii do bydła i do owiec dla uzupełnienia płatności obszarowej wynikało między innymi z obaw, że w pierwszych latach członkostwa Polski w UE wynegocjowane limity praw do niektórych kategorii 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 ubój bydła jest o 1/3 niższy od limitu premii ubojowej wynegocjowanej w UE, a ubój cieląt o 20% wyższy od limitu premii. 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 3886/1992). Premie do maciorek owczych przysługują wówczas, gdy gospodarstwo posiada co najmniej 10 sztuk tych zwierząt. Tymczasem w Polsce ok. 60% pogłowia owiec znajduje się w gospodarstwach utrzymujących tylko 1-4 sztuki tych zwierząt.

Polska mogła wspierać chów bydła i owiec z budżetu krajowego w ramach płatności uzupełniającej, wypłacając premie w powiązaniu z produkcją (do sztuki tych zwierząt), ale nie korzystała z tej możliwości.

<sup>3</sup> Rynek mięsa. Stan i perspektywy, nr 30, IERiGŻ-PIB, ARR, MRiRW. Analizy Rynkowe 2006.

W nowych państwach członkowskich UE-10, w ramach płatności uzupełniającej Litwa, Łotwa, Estonia, Węgry, Słowenia, wypłacają niektóre kategorie premii do bydła (w tym do krów mamek) i do maciorek owczych w powiązaniu z produkcją. W poszczególnych krajach poziom wypłacanych premii jest zróżnicowany. W 2005 roku najwyższe premie do maciorek owczych stosowała Słowenia (16,25 euro/szt.), a najniższe Węgry (6,05 euro/szt.). Wszystkie z wymienionych państw UE-10 wspierały dopłatami chów krów mamek. Najwyższe stawki tych premii były na Łotwie (134,45 euro/szt.) i na Węgrzech (130,21 euro/szt.), a najniższe na Litwie (111,79 euro/szt.). Jednocześnie we wszystkich państwach UE-10 rolnicy otrzymują jednolitą płatność obszarową, która w 2005 roku wynosiła: na Węgrzech 86,21 euro/ha, na Łotwie 26,44 euro/ha, w Słowacji 54,13 euro/ha.

Porównanie zasad premiowania chowu bydła i owiec w Polsce i w innych państwach UE-10 wskazuje, że warunki do rozwoju produkcji jagniąt rzeźnych i zmiany struktury rasowej bydła, w tym jego mięsnego użytkowania, są tam korzystniejsze niż w naszym kraju.

Zgodnie z obowiązującym prawem wspólnotowym, w nowych państwach członkowskich dopłaty bezpośrednie wypłacane w systemie jednolitej płatności obszarowej i płatności uzupełniającej mogą funkcjonować do 2008 roku. Konsekwencją przedłużenia tego systemu dopłat bezpośrednich jest zablokowanie w krajach UE-10 płatności finansowanych z budżetu UE i utrzymanie ich w następnych latach na poziomie z 2008 roku. Jednak w czerwcu 2006 roku zasugerowano możliwość dalszego stosowania w nowych państwach członkowskich UE-10 płatności obszarowych i uzupełniających po 2008 roku. Ostateczne decyzje podejmie Komisja Europejska.

Od 2009 roku wszystkie państwa członkowskie UE-25, w tym również Polska, powinny wspierać sektor wołowiny i baraniny zgodnie z reformą WPR z 2003 roku:

- premie do bydła i owiec mogą zostać włączone do jednolitej płatności na gospodarstwo i będą wówczas wypłacane niezależnie od tego, czy gospodarstwo w przyszłości będzie nadal zajmowało się chowem tych zwierząt,
- premie do bydła i owiec mogą być wypłacane w powiązaniu z produkcją, ale tylko w ramach opcji określonych w Rozporządzeniu Rady 1782/2000 (tzw. płatność indywidualna).

Biorąc pod uwagę zróżnicowanie w państwach członkowskich warunków popytowo-podażowych w sektorze wołowiny i baraniny i malejącą samowystarczalność UE-25 w produkcji tych dwóch gatunków żywca, możliwa jest wypłata premii w powiązaniu z produkcją na jeden z możliwych sposobów:

1. 100% premii ubojowej do cieląt – państwo członkowskie może wypłacać premie tylko według tej opcji lub powiązać wypłatę premii do uboju cieląt z opcją 2 lub 3;
2. 100% premii do krów mamek i równocześnie maksimum 40% premii ubojowej do bydła dorosłego (byczków, jałówek powyżej ośmiu miesięcy, krów) – opcja ta może funkcjonować samodzielnie;
3. maksimum do 75% specjalnej premii wołowej, z tytułu chowu zwierząt płci męskiej i nie ma możliwości powiązania wypłaty premii według tej opcji z premiami do krów mamek;
4. maksimum do 50% premii do maciorek owczych.

Od państwa członkowskiego zależy, w jakim systemie będzie wspierało sektor wołowiny i baraniny, i którą z proponowanych opcji wybierze do wypłaty dopłat. W państwach UE-15 wypłata premii według nowych zasad obowiązywać będzie od 2007 roku. Podstawą do ustalenia jednolitej płatności na gospodarstwo jest średnia kwota dopłat bezpośrednich, w tym również do bydła i do owiec, otrzymywanych przez gospodarstwo w latach 2000-2002. Wypłata premii według opcji (płatność indywidualna) wymaga wyłączenia ich z jednolitej płatności na gospodarstwo. W UE-15 dziesięć państw członkowskich (Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Portugalia, Szwecja) wsparło chów bydła i owiec płatnościami indywidualnymi.

### **III.3. Dopłaty do magazynowania mięsa**

#### **III.3.1. Zasady ogólne**

Dopłaty do prywatnego magazynowania mięsa są finansowane z budżetu UE i dlatego we wszystkich państwach członkowskich przy ubieganiu się o dopłaty obowiązują jednakowe zasady. Wymagają one między innymi notowania cen poszczególnych rodzajów mięsa na wybranych rynkach reprezentatywnych (rzeźni reprezentatywnych) i przekazywania ich co tydzień do Komisji Europejskiej. Notowania cen wieprzowiny i wołowiny z rynków reprezentatywnych porównywane są z ustaloną przez Komisję Europejską ceną bazową. Dla wieprzowiny wynosi ona 150,9 euro/100 kg wagi poubojowej, a dla wołowiny 222,4 euro/100 kg klasy R3. Jeśli średnia cena tusz wieprzowych w UE-25, ważona udziałem poszczególnych państw członkowskich w pogłowie trzody chlewnej Wspólnoty, będzie stanowiła mniej niż 103% ceny bazowej, wówczas może zostać uruchomiony program dopłat do prywatnego magazynowania. Ta sama zasada obowiązuje przy ubieganiu się o dopłaty do magazynowania woło-



winy. Na rynku baraniny cena bazowa przestała obowiązywać od 2002 roku, a podstawą do ubiegania się o dopłaty jest wyłącznie analiza cen z rynków reprezentatywnych. Unia Europejska jest importerem netto tego mięsa. Dopłaty do magazynowania baraniny mają znaczenie głównie dla Wielkiej Brytanii i Irlandii, w których to krajach występuje duża sezonowość ubojów owiec, wynikająca z pastwiskowego systemu chowu.

### **III.3.2. Ceny referencyjne wieprzowiny**

Cena referencyjna wieprzowiny, zgodnie z definicją, jest średnią ważoną cen otrzymywanych przez producentów za tusze klasy E o wadze 60-120 kg oraz tusze klasy R o wadze 120-180 kg, notowanych na rynkach reprezentatywnych. Poprawa mięsności tuczników zdecydowała, że państwa członkowskie, w tym również Polska, co tydzień przekazują do Komisji Europejskiej ceny wyłącznie klasy E. Notowania cen pochodzą z rzeźni (rynków reprezentatywnych), które ubijają więcej niż 200 sztuk trzody chlewnej tygodniowo, gdyż mają one obowiązek stosowania klasyfikacji poubojowej i notowania cen w oparciu o tę klasyfikację.

W latach 2004-2005 cena referencyjna wieprzowiny w UE-25 wzrosła z 138,2 do 139,1 euro/100 kg wagi poubojowej i była odpowiednio o ok. 9% i ok. 8% niższa od ceny bazowej, a mimo to program dopłat do magazynowania nie był uruchamiany. Również w I półroczu 2006 roku jej poziom był o 6% niższy od ceny bazowej i nadal nie było stosowane wsparcie tego sektora z budżetu Unii Europejskiej.

W UE-15 wskaźniki samowystarczalności państw członkowskich w produkcji wieprzowiny są bardzo zróżnicowane. Krajami o niskim wskaźniku samowystarczalności są: Niemcy, Włochy, Wielka Brytania, Portugalia i Grecja. Wymienione państwa popyt na ten gatunek mięsa pokrywają jego importem z innych krajów członkowskich, w tym głównie z Danii, Holandii, Hiszpanii i Francji. Rozszerzenie UE o nowe państwa członkowskie spowodowało jeszcze większe zróżnicowanie warunków popytowo-podażowych w sektorze wieprzowiny, gdyż z krajów UE-10 nadwyżkami podaży tego gatunku mięsa dysponują Polska oraz Węgry. Pozostałe kraje UE-10 są jego importerami. Wzrosła liczba importerów netto wieprzowiny, co stworzyło korzystne warunki do lokowania nadwyżek podaży tego mięsa z innych państw członkowskich i nie zachodziła potrzeba uruchamiania dopłat do jego magazynowania. Działo się tak dlatego, że w państwach członkowskich UE-25 występowały duże różnice w poziomie cen wieprzowiny. W I półroczu 2006 roku u eksporterów netto wieprzowiny najniższe ceny odnotowano przede wszystkim w Polsce, a także w Danii i w Ho-

landii. W Hiszpanii były one o ok. 22% wyższe niż w Polsce i o ok.15% wyższe niż w Holandii (tab. III.1). Jednocześnie u importerów netto ceny wieprzowiny były również zróżnicowane. Na Łotwie poziom cen wieprzowiny był o ok. 6% niższy w porównaniu do Niemiec i o ok. 8% niższy w stosunku do Włoch.

Tabela III.1. Ceny referencyjne wieprzowiny w wybranych krajach UE-25 w 2005 roku i w miesiącach styczeń-czerwiec 2006 roku (w euro/100 kg)

| Wyszczególnienie   | 2005  | I<br>2006 | II<br>2006 | III<br>2006 | IV<br>2006 | V<br>2006 | VI<br>2006 |
|--------------------|-------|-----------|------------|-------------|------------|-----------|------------|
| UE-25              | 139,1 | 136,3     | 138,7      | 141,8       | 141,6      | 141,6     | 149,5      |
| Dania <sup>a</sup> | 122,1 | 116,3     | 118,1      | 121,4       | 126,9      | 128,3     | 131,6      |
| Niemcy             | 147,2 | 141,1     | 143,6      | 149,7       | 151,1      | 151,1     | 168,8      |
| Hiszpania          | 143,5 | 143,5     | 152,9      | 155,2       | 154,9      | 158,1     | 169,2      |
| Łotwa              | 146,1 | 149,4     | 152,2      | 153,8       | 152,6      | 151,9     | 151,4      |
| Litwa              | 145,0 | 145,3     | 140,5      | 135,9       | 138,7      | 138,4     | 146,4      |
| Węgry              | 143,8 | 144,1     | 143,4      | 137,2       | 135,1      | 135,8     | 136,9      |
| Holandia           | 130,5 | 124,9     | 124,3      | 134,4       | 134,3      | 134,6     | 144,5      |
| Polska             | 133,0 | 125,3     | 121,0      | 122,6       | 121,0      | 122,2     | 122,8      |

<sup>a</sup> W Danii notowania cen referencyjnych opierają się na cenach wypłacanych rolnikom zaliczkowo. Na koniec roku każdy producent żywca wieprzowego otrzymuje dewidendy, gdyż jest on udziałowcem rzeźni. Dlatego poziom cen referencyjnych jest zaniżony.

Źródło: ZSRIR – MRiRW.

### III.3.3. Ceny referencyjne wołowiny

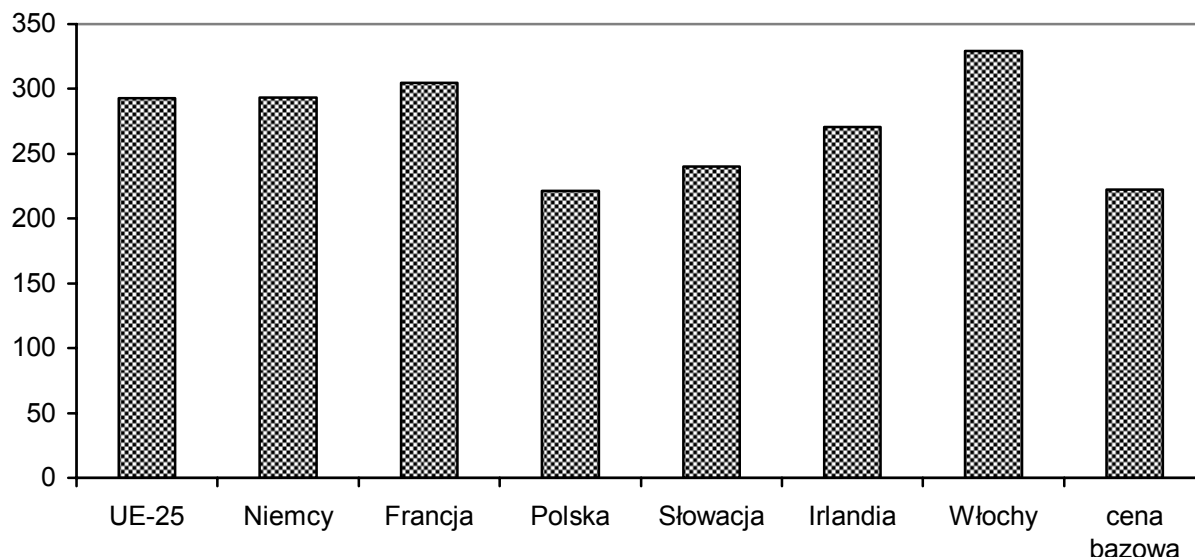
Ceny referencyjne wołowiny przekazywane do Komisji Europejskiej przez państwa członkowskie muszą być notowane na rynkach reprezentatywnych (w rzeźniach), wytypowane zgodnie kryteriami obowiązującymi w UE. Notowania cen powinny obejmować co najmniej 30% ubojów w danym państwie oraz 25% ubojów w danym regionie produkcyjnym. Obowiązkową sprawozdawczością cenową objęte są rzeźnie ubijające rocznie ponad 20 tys. sztuk bydła oraz mniejsze wskazane przez państwo członkowskie.

Państwa członkowskie prowadzą notowania cen dla różnych klas jakości. Belgia, Niemcy, Hiszpania, Francja, Włochy, Austria podają do Komisji Europejskiej średnią cenę z dwóch klas jakości U i R. Pozostałe kraje, w tym Polska, przekazują cotygodniowe notowania cen wyłącznie klasy R.

W latach 2004-2005 cena referencyjna wołowiny w UE-25 wzrosła z 275,0 do 293,1 euro/100 kg i była odpowiednio o ok. 23% i ok. 32% wyższa

od ceny bazowej. W I półroczu 2006 roku nastąpił dalszy jej wzrost do 322,5 euro/kg i różnice między tymi cenami pogłębiły się. Przy rosnących cenach wołowiny stosowanie dopłat do magazynowania nie znajduje uzasadnienia.

Rysunek III.2. Ceny referencyjne wołowiny w UE-25 w 2005 roku  
(w euro/100 kg tuszy schłodzonej)



Źródło: Na podstawie ZSRIR – MRiRW.

Niewielkie zmiany w poziomie spożycia wołowiny w UE-15, przy malejącej samowystarczalności w produkcji, decydują o tendencji wzrostowej cen wołowiny w całej UE-25. Wśród państw członkowskich UE-25, Estonia była jedynym krajem, w którym cena referencyjna wołowiny była niższa od ceny bazowej. W 2005 roku w Polsce cena referencyjna kształtowała się na zbliżonym poziomie do ceny bazowej, a w I półroczu 2006 roku była od niej wyższa o ok. 8% (rys. III.2).

### III.4. Subsydia do eksportu

#### III.4.1. Tendencje ogólne

Na pozaunijne rynki zbytu przeznaczane są nadwyżki podaży mięsa, których nie są w stanie wchłonąć rynki wewnętrzne państw członkowskich UE-25. W celu zwiększenia konkurencyjności cenowej mięsa i jego przetworów w eksporcie do innych regionów świata stosowane są subsydia. W ciągu ostatnich dwóch lat stawki subsydiów uległy redukcji, gdyż w wyniku rozszerzenia UE o nowe kraje członkowskie zwiększyła się chłonność unijnego rynku zbytu, a ceny wieprzowiny i drobiu nie wykazywały silnej tendencji do wzrostu.

Po integracji Polski z UE, zniesienie ceł i kontyngentów taryfowych w handlu z państwami członkowskimi zadecydowało o wzroście wartości eksportu produktów wieprzowych, żywca, mięsa i przetworów wołowych oraz mięsa, podrobów, przetworów drobiowych łącznie z żywym drobiem z 638,2 mln euro w 2003 roku do 1236,6 mln euro w 2005 roku. Udział UE-25 w eksporcie poszczególnych rodzajów mięsa był zróżnicowany. W latach 2003-2005 we wpływach z eksportu żywca i mięsa wołowego zwiększył się on z ok. 63% do ok. 88%, w eksporcie mięsa wieprzowego z ok. 20% do ok. 59% i drobiu z ok. 89% do ok. 90% (tab. III.2). W eksporcie wołowiny i drobiu znaczenie pozaunijnych rynków zbytu było znacznie mniejsze niż w wieprzowinie. Jednocześnie we wpływach z eksportu wieprzowiny nastąpił największy, w porównaniu do pozostałych rodzajów mięsa, spadek udziału poza unijnych rynków zbytu.

### **III.4.2. Eksport wieprzowiny**

W latach 2003-2005 nastąpiły istotne zmiany w strukturze geograficznej eksportu mięsa wieprzowego oraz w zasadach interwencji na tym rynku. Polska przyjmując obowiązujące w Unii Europejskiej zasady regulacji rynku wieprzowiny, utraciła możliwość interwencji na tym rynku i wspierania eksportu mięsa wieprzowego. Do maja 2004 roku w eksporcie dominowało mięso wieprzowe z zapasów interwencyjnych, sprzedawane po bardzo niskich cenach do państw WNP, w tym głównie do Rosji. Po integracji Polski z Unią Europejską państwa WNP straciły na znaczeniu jako rynek zbytu mięsa wieprzowego, a ich rolę częściowo przejęły rynki zbytu UE, w tym głównie w nowych państwach członkowskich. Udział UE-10 w eksporcie mięsa wieprzowego zwiększył się z ok. 8% w 2003 roku do ok. 32% w 2005 roku.

Od maja 2004 roku polscy eksporterzy mają możliwość ubiegania się o subsydia do przetworów wieprzowych, której nie mieli przed integracją z Unią Europejską. Subsydia można stosować do eksportowanego poza obszar Unii mięsa i podrobów wieprzowych solonych, wędzonych i suszonych oraz szynek i łopatek w puszkach, kielbas i konserw. W 2004 roku stawki subsydiów nie były zmieniane przez Komisję Europejską, natomiast w końcu 2005 roku zostały one obniżone średnio o ok. 5%. Subsydia do eksportu mięsa i podrobów wieprzowych solonych i wędzonych obniżono z 56,5 do 54,2 euro/100 kg, do szynek z 30,5 do 29,0 euro/100 kg, do kielbas suchych z 20,5 do 19,5 euro/100 kg, łopatek z 24,0 do 22,8 euro/100 kg i do pozostałych przetworów z 18,0 do 17,1 euro/100 kg. Na tym poziomie zostały utrzymane również w 2006 roku.

Tabela III.2. Eksport mięsa wieprzowego, wołowego i drobiowego oraz bydła według kierunków geograficznych (w tys. ton, tys. sztuk i mln euro)

| Wyszczególnienie                    | 2003     | 2004  | 2005  | 2003     | 2004  | 2005  |
|-------------------------------------|----------|-------|-------|----------|-------|-------|
|                                     | tys. ton |       |       | mln euro |       |       |
| Mięso wołowe                        | 44,3     | 66,6  | 115,3 | 63,5     | 122,0 | 260,8 |
| w tym: UE-15                        | 19,6     | 51,4  | 89,1  | 30,5     | 102,8 | 214,2 |
| UE-10                               | 1,3      | 1,8   | 9,9   | 1,4      | 3,6   | 21,3  |
| Pozostałe kraje                     | 23,4     | 13,4  | 15,4  | 31,6     | 15,6  | 25,3  |
| Bydło i cielęta ogółem w tys. sztuk | 560,0    | 918,0 | 727,8 | 95,8     | 146,6 | 194,0 |
| w tym: UE-15                        | 395,5    | 792,8 | 627,0 | 66,8     | 119,3 | 165,1 |
| UE-10                               | 2,0      | 4,4   | 5,9   | 1,2      | 1,5   | 2,2   |
| Pozostałe kraje                     | 162,5    | 120,8 | 94,0  | 29,8     | 25,8  | 26,7  |
| Mięso wieprzowe                     | 199,7    | 146,6 | 158,8 | 160,2    | 168,6 | 246,3 |
| w tym: UE-15                        | 10,7     | 18,3  | 32,1  | 19,6     | 37,8  | 70,9  |
| UE-10                               | 16,5     | 23,9  | 51,7  | 12,3     | 33,2  | 75,8  |
| Pozostałe kraje                     | 172,5    | 104,4 | 74,7  | 58,1     | 25,1  | 64,3  |
| Mięso i podroby drobiowe            | 99,6     | 114,9 | 163,9 | 213,4    | 244,2 | 344,8 |
| w tym: UE-15                        | 64,7     | 77,6  | 101,1 | 191,2    | 206,0 | 270,2 |
| UE-10                               | 0,8      | 6,2   | 26,0  | 1,0      | 8,9   | 41,2  |
| Pozostałe kraje                     | 34,1     | 31,1  | 36,8  | 21,2     | 29,3  | 33,4  |

Źródło: Na podstawie danych MF i CIHZ.

W miesiącach maj-grudzień 2004 roku eksport produktów wieprzowych z subsydiami wyniósł 0,8 tys. ton, a w 2005 roku 7,0 tys. ton, w tym 6,2 tys. ton stanowiły szynki. W Agencji Rynku Rolnego składano najwięcej wniosków o pozwolenia na wywóz szynek z subsydiami, gdyż mają one największe znaczenie w eksporcie przetworów wieprzowych na rynki trzecie. Wsparcie subsydiami obejmowało ok. 56% eksportu szynek i ok. 3% pozostałych przetworów wieprzowych.

### III.4.3. Eksport wołowiny

Do maja 2004 roku w eksporcie żywca i mięsa wołowego do UE obowiązywały kontyngenty taryfowe. Po integracji Polski z UE przestały one obowiązywać i eksporterzy uzyskali możliwość stosowania subsydiów do wołowiny na pozaunijne rynki zbytu. W latach 2003-2005 eksport mięsa wołowego wzrósł z 44,3 do 115,3 tys. ton, a udział UE-25 w jego eksporcie zwiększył się z 47% do 86%. Eksport bydła i cieląt wzrósł z 560 do 727,8 tys. sztuk, w tym do UE-25 z 397,5 do 633,8 tys. sztuk. Pod wpływem rosnących cen w eksporcie

nastąpił wzrost cen wołowiny na rynku krajowym. Zmniejszyła się konkurencyjność cenowa polskiej wołowiny w eksporcie na rynki trzecie. Eksport mięsa wołowego z subsydiami do państw trzecich wzrósł z 7,6 tys. ton w miesiącach maj-grudzień 2004 roku do 16 tys. ton w 2005 roku. Cały eksport mięsa wołowego do państw nie należących do UE był subsydiowany. Stosowanie subsydiów umożliwiło eksport asortymentów, za które uzyskiwano wyższe ceny (świeżych ćwierci wołowych i świeżego mięsa bez kości). Dlatego ceny mięsa wołowego w eksporcie do państw trzecich wzrosły średnio z 1,35 euro/kg do 1,64 euro/kg w 2005 roku.

W latach 2004-2005 Komisja Europejska biorąc pod uwagę malejącą samowystarczalność państw członkowskich w produkcji wołowiny, wzrost jej cen i sukcesywny spadek eksportu na rynek światowy, kilkakrotnie obniżyła stawki subsydiów oraz podjęła decyzję o zaniechaniu subsydiowania eksportu mięsa wołowego ze zwierząt płci żeńskiej i bydła rzeźnego o wadze 300 kg i więcej. W czerwcu 2004 roku, po raz pierwszy od 2001 roku, stawki subsydiów zostały obniżone średnio o 20%, w 2005 roku zostały one zredukowane o 27-30%, w zależności od asortymentu mięsa wołowego i kierunku geograficznego eksportu, a w marcu 2006 roku o dalsze 10%. Państwa członkowskie Unii Europejskiej mogą subsydiować wyłącznie eksport mięsa wołowego świeżego z osobników męskich (tusz, ćwierci przednich i zadnich, mięsa bez kości o zawartości chudego mięsa 78% i więcej) oraz mięsa wołowego mrożonego bez kości o zawartości chudego mięsa 78% i więcej, a także bydła hodowlanego.

#### **III.4.4. Eksport mięsa drobiowego**

W latach 2003-2005 eksport mięsa i podrobów drobiowych wzrósł z 99,6 do 163,9 tys. ton, w tym do UE-25 z 65,5 do 127,1 tys. ton. Wzrost eksportu ułatwiła powolna odbudowa produkcji drobiu w UE-15 po epidemii grypy ptasiej, która wystąpiła w państwach członkowskich w 2003 roku oraz zakaz jego importu z krajów Azji. Jednak występujące w różnych regionach świata ogniska grypy ptasiej zadecydowały o mniejszym zaufaniu konsumentów do tego gatunku mięsa. Spadek popytu na drób spowodował obniżenie jego cen na rynkach państw członkowskich. Znalazło to odzwierciedlenie w cenach uzyskiwanych w eksporcie mięsa drobiowego. W latach 2004-2005 ich poziom obniżył się z 2,56 do 2,45 euro/kg (ok. 4%). Niskie ceny drobiu na rynkach państw członkowskich stanowiły podstawę do podjęcia przez Komisję Europejską decyzji o redukcji subsydiów do jego eksportu. W I półroczu 2006 roku ponowne pojawienie się ognisk ptasiej grypy w UE-15, zadecydowało o znaczącym wzroście stawek subsydiów do eksportu drobiu. W Unii Europejskiej subsydiami wspie-

rany jest eksport mrożonych tuszek kurcząt. W okresie od grudnia 2004 roku do stycznia 2006 roku stawki subsydiów do ich eksportu zostały obniżone z 45,0 do 26,0 euro/100 kg<sup>4</sup>.

Polska eksportowała mrożone tuszki kurcząt głównie do Rosji, ale restrykcje wprowadzone przez rosyjskie służby weterynaryjne zadecydowały o spadku sprzedaży na ten rynek. W 2005 roku eksport mięsa mrożonego z kurcząt wyniósł 6,2 tys. ton i jego udział w polskim eksporcie mięsa i podrobów stanowił ok. 3,7%. Natomiast stosunkowo wysoki udział w eksporcie mięsa drobiowego miały kawałki mięsa mrożonego z kurcząt. Wynosił on ok. 30% i decydował o niewielkich zmianach w poziomie eksportu na pozaunijne rynki zbytu. W 2005 roku ceny uzyskiwane z ich sprzedaży na rynki państw trzecich kształtowały się na poziomie 0,91 euro/kg i były o ok. 3% niższe w porównaniu do 2004 roku.

### **III.5. Wnioski**

1. Wynegocjowane przez Polskę limity praw do premii do bydła i owiec wchodzi w skład uzupełniającej płatności obszarowej. W latach 2004-2005 takimi płatnościami wspierane były również gospodarstwa nie posiadające tych zwierząt. Trudno jest więc jednoznacznie ocenić wpływ dopłat uzupełniających na wzrost dochodów gospodarstw zajmujących się produkcją żywca wołowego i baraniego, zwłaszcza że w naszym kraju nadal dominuje dwukierunkowe użytkowanie bydła i mały odsetek gospodarstw specjalizuje się w mięsnym chowie bydła. W Polsce producenci wołowiny i baraniny uzyskiwali mniejsze wsparcie niż producenci w niektórych państwach UE-10 oraz w UE-15. Inne państwa członkowskie, korzystając z możliwości wsparcia dopłatami sektora wołowiny i baraniny, stworzyły dla producentów korzystniejsze warunki niż Polska do rozwoju mięsnego użytkowania bydła i owiec. W Polsce prawdopodobnie od 2007 roku część dopłat uzupełniających zostanie powiązana z produkcją zwierzęcą. Rozważana jest możliwość wsparcia gospodarstw sumą 200 euro na hektar powierzchni paszowej, pod warunkiem, że obsada zwierząt nie przekroczy 0,4-1,4 SD. Środki finansowe na ten cel zostaną wydzielone z ogólnej sumy dopłat uzupełniających. W Polsce funkcjonowałyby wówczas dwie stawki dopłat uzupełniających: stawka dopłat wypłacana niezależnie od posiadania zwierząt oraz stawka do-

---

<sup>4</sup> W miesiącach styczeń-kwiecień 2006 roku stawki subsydiów zostały ponownie podwyższone: do kurcząt mrożonych do 48 euro/100 kg i do kawałków mięsa z kurcząt z 10 do 28 euro/100 kg. Powodem był drastyczny spadek konsumpcji w wielu państwach członkowskich.

płat wypłacana tylko tym gospodarstwom, które posiadają krowy, pozostałe kategorie wiekowo-użytkowe bydła, owce i kozy oraz spełnią kryterium obłady zwierząt.

2. Przyjęcie przez Polskę instrumentów WPR na rynku mięsa spowodowało największe zmiany w zasadach regulacji rynku wieprzowiny. Nastąpiła rezygnacja z interwencji na tym rynku i subsydiowania eksportu mięsa wieprzowego.
3. Z instrumentów WPR, pomagających w utrzymaniu równowagi popytowo-podażowej na rynku mięsa, Polska w niewielkim zakresie korzystała jedynie z subsydiów eksportowych. Natomiast w żadnym z państw członkowskich, w tym także w Polsce, nie był uruchamiany program dopłat do magazynowania wołowiny i wieprzowiny, mimo że w naszym kraju nastąpił spadek cen wieprzowiny. Utrzymaniu równowagi popytowo-podażowej na rynku mięsa sprzyjał nieograniczony cłami i kontyngentami taryfowymi handel produktami zwierzęcymi między krajami członkowskimi i większa atrakcyjność cenowa rynków zbytu UE od rynków państw trzecich. Niskie ceny polskiej wieprzowiny ułatwiały jej eksport również do państw spoza UE. W rezultacie instrumenty WPR (subsydia, dopłaty do magazynowania) miały minimalny wpływ na popyt, podaż i ceny mięsa na rynku krajowym.
4. Otwarcie rynków zbytu państw członkowskich UE-25 spowodowało wzrost sprzedaży żywca, mięsa i jego przetworów. Miał on przede wszystkim duży wpływ na podaż, popyt i ceny wołowiny na rynku krajowym.
5. Subsydia odgrywały dużą rolę jedynie w eksporcie mięsa wołowego. Stawki subsydiów wyrażone są w euro i duże wahania kursu euro zmniejszają korzyści z tytułu wspierania eksportu, zwłaszcza gdy towarzyszy temu redukcja stawek subsydiów. Subsydia eksportowe są limitowane przez WTO i finansowane z budżetu UE. Dlatego decyzję o ich przyznaniu podejmuje Komisja Europejska. Jednak w przypadku ubiegania się o pozwolenia 5-dniowe, na eksport z subsydiami 25 ton drobiu lub wieprzowiny i 22 ton wołowiny, decyzje może podjąć Agencja Rynku Rolnego. Właśnie z takich pozwoleń korzystali głównie polscy handlowcy, gdyż skala subsydiowania była stosunkowo mała.



## IV. Rynek mleka

### IV.1. Istota wdrażanej reformy Wspólnej Polityki Rolnej

W początkowym etapie istnienia EWG Wspólna Polityka Rolna miała na celu uniezależnienie od importu z krajów trzecich zaopatrzenia Wspólnoty Europejskiej w artykuły rolno-spożywcze umiarkowanej strefy klimatycznej. Realizacja tej polityki stopniowo zapewniła samozaopatrzenie krajów EWG, a następnie przyczyniła się do wytwarzania rosnących nadwyżek eksportowych wielu produktów. Z uwagi na relatywnie wysokie koszty produkcji artykułów rolno-spożywczych konieczne stały się dopłaty do eksportu tych nadwyżek.

Dotowany eksport wielu artykułów rolno-spożywczych, w tym trwałych produktów mleczarskich: masła, serów dojrzewających oraz mleka w proszku pełnotłustego i odtłuszczonego, doprowadził do utrzymującej się stale przewagi podaży eksportowej tych wyrobów nad popytem na rynku światowym, co w konsekwencji spowodowało trwały spadek cen światowych poniżej kosztów wytwarzania, nawet w krajach będących najtańszymi producentami. W związku z tym Organizacja Narodów Zjednoczonych, za pośrednictwem Generalnego Porozumienia w sprawie Handlu i Taryf Celnych (General Agreement of Trade and Tariffs – GATT), a następnie utworzonej na jego miejsce Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organisation – WTO), rozpoczęła pertraktacje mające na celu wymuszenie na Unii Europejskiej zmiany Wspólnej Polityki Rolnej w kierunku ograniczenia, a następnie zaniechania dopłat do eksportu wyrobów rolno-spożywczych, głównie artykułów mleczarskich i cukru.

Równocześnie, rosnące dopłaty do eksportu nadwyżek artykułów rolno-spożywczych zbliżały się do poziomu przekraczającego możliwości budżetowe Wspólnoty Europejskiej oraz zagrażały utrzymaniu poprawnych kontaktów dyplomatycznych i handlowych na arenie międzynarodowej.

Reforma Wspólnej Polityki Rolnej, wprowadzana w krajach Wspólnoty Europejskiej, ma na celu obniżenie cen produktów rolniczych oraz ich przetworów do poziomu zbliżonego do notowań na rynku międzynarodowym. Chodzi o to, by z jednej strony ograniczyć radykalnie nadwyżki eksportowe, wymagające wsparcia w postaci dopłat do eksportu, a z drugiej strony umożliwić najtańszym producentom eksport tych nadwyżek. Rekompensatę z tytułu utraconych przychodów stanowić będą dopłaty bezpośrednie do każdego hektara użytków rolnych. Wdrażanie reformy rozpoczyna się od roku rozrachunkowego 2006/07, tj. od 1 lipca 2006 roku.

W wyniku wdrażanej reformy nastąpi obniżenie cen artykułów rolno-spożywczych na rynku wewnętrznym Wspólnoty, głównie w krajach dysponujących nadwyżkami tych produktów.

W tym kontekście pojawiają się pytania dotyczące przyszłości producentów mleka, a także przemysłu mleczarskiego w Polsce:

1. Czy rolnikom nadal będzie się opłacał chów krów mlecznych i produkcja mleka?
2. Czy przemysł mleczarski będzie dysponował odpowiednim zapleczem surowcowym?

#### **IV.2. Koszty i dochody gospodarstw mleczarskich w Polsce**

Wyniki badań kosztów i dochodów gospodarstw mleczarskich<sup>5</sup> wskazują, że wielokrowie gospodarstwa, posiadające 8 krów i więcej, wymieniają stada głównie drogą zakupu jałówek z pochodzeniem, podczas gdy stada liczące kilka krów odnawiane są przede wszystkim drogą dokupu sztuk dorosłych przypadkowego pochodzenia. Koszt wymiany stada, tj. różnica między ceną sztuki nowo nabytej a ceną sztuki wybrakowanej, w oborach „największych” (20-50 krów) wynosił 2328 zł/szt., podczas gdy w „małych” (2-5 krów) 205 zł/szt. Wartość produkcji mleka na 1 zł kosztów bezpośrednich wynosiła:

- przy 2-5 krowach w gospodarstwie – 1,96 zł,
- przy 8-16 krowach w gospodarstwie – 2,05 zł,
- przy 20-50 krowach w gospodarstwie – 2,19 zł.

W Polsce, w przeciwieństwie do krajów Europy Zachodniej, występuje istotne zróżnicowanie skali produkcji mleka. Według Spisu Powszechnego z 2002 roku<sup>6</sup>, w gospodarstwach z 1-4 krowami, stanowiących 82,8% wszystkich gospodarstw rolnych w Polsce, znajdowało się 42,8% krów mlecznych. W gospodarstwach z 5-9 krowami było 21% krów mlecznych, z 10-49 krowami 29%, a w stadach liczących 50 i więcej krów było 7,2%. Łącznie w oborach liczących 10 i więcej sztuk znajdowało się 36,2% krów mlecznych. Szacuje się, że w ciągu minionych czterech lat, w wyniku przyspieszonej koncentracji chowu bydła mlecznego w relatywnie dużych oborach (10 krów i więcej), w 2006 roku odsetek krów przekroczył 50% krajowego pogłowia. Nadal jednak około 1/3 krajowego stada krów pozostaje rozproszona w stadach liczących 1-5 sztuk.

---

<sup>5</sup> *Produkcja, koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w latach 2002-2005*, praca zbiorowa pod red. A. Skarżyńskiej, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.

<sup>6</sup> *Narodowy Spis Powszechny – Spis Rolny 2002, Zwierzęta Gospodarskie*, GUS, Warszawa 2003.

Dostawcami mleka do przemysłu mleczarskiego są przede wszystkim właściciele wielokrowich obór, liczących co najmniej 10 sztuk bydła mlecznego. Właściciele kilku krów (5-9) również zaopatrują przemysł mleczarski, pod warunkiem dostępu do zbiornika chłodzącego, najczęściej zlokalizowanego u sąsiada – właściciela co najmniej kilkunastu krów dojnych. W ten sposób nawet z najmniejszych obór może być dostarczany standardowy surowiec mleczny klasy ekstra.

O opłacalności produkcji mleka na zaopatrzenie przemysłu mleczarskiego decyduje jednak liczebność i jakość stada krów.

Według badań budżetów gospodarstw rolniczych, prowadzonych systematycznie w Zakładzie Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB (w ramach jednolitego systemu FADN – Farm Accountancy Data Network), w skali produkcji mleka w Polsce występują duże różnice. Badaniami objęto w 2002 roku trzy kategorie gospodarstw mlecznych, wyodrębnione według liczby krów dojnych:

- I. z 2-5 krowami,
- II. z 8-16 krowami,
- III. z 20-50 krowami.

Dane przedstawione w tab. IV.1 potwierdzają ogólnie znaną prawidłowość nieopłacalności produkcji mleka od 2-5 krów oraz minimalne nadwyżki stanowiące dochód rolniczy w przypadku produkcji mleka od 8-16 krów, co wskazuje na nieopłacalność produkcji mleka przy stanie np. 8-12 krów oraz osiąganie niewielkiego dochodu rolniczego przy produkcji mleka od 13-16 krów. Równocześnie skala produkcji mleka od 20-50 krów zapewnia dochody rolnikowi specjalizującemu się w zakresie produkcji mleka.

Tabela IV.1. Wartość produkcji, koszty i dochód rolniczy, średnie z dwóch lat 2004 i 2005 w przeliczeniu na 1 krowę (w zł)

| Wyszczególnienie                               | Liczba krów w stadzie |         |         |
|--|-----------------------|---------|---------|
|  | 2-5                   | 8-16    | 20-50   |
| Wartość produkcji w przeliczeniu na 1 krowę    |                       |         |         |
| – ogółem                                       | 4 153,5               | 4 974,5 | 6 480,0 |
| – w tym za mleko                               | 3 267,0               | 4 263,5 | 5 815,5 |
| Koszty bezpośrednie ogółem                     | 5 205,0               | 3 287,5 | 3 562,5 |
| Dochód rolniczy netto na 1 ha                  | –                     | 3 594,0 | 4 840,5 |
| Dochód rolniczy netto na 1 l mleka             | –                     | 0,39    | 0,55    |
| Dochód rolniczy netto na 1 godz. pracy własnej | –                     | 7,39    | 31,36   |

Źródło: *Produkcja, koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w latach 2002-2005, praca zbiorowa pod red. A. Skarżyńskiej, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006, s. 87.*

Należy dodać, że do opłacalności chowu bydła mlecznego przyczynia się także jakość mleka klasy ekstra, osiągnięta w warunkach odpowiednio dużej skali produkcji, a także w oborach z kilkoma krowami, pod warunkiem dostępu do zbiornika chłodzącego surowiec mleczny.

Cena mleka płacona właścicielowi 2-5 krów kształtowała się w latach 2004-2005 na poziomie ok. 0,90 zł/l, właścicielowi 8-16 krów ok. 0,99 zł/l, a rolnikowi posiadającemu 20-50 krów ponad 1,19 zł/l, tj. w zależności od jakości dostarczanego surowca mlecznego.

### **IV.3. Sytuacja na krajowym i unijnym oraz światowym rynku mleczarskim**

Na krajowym i unijnym rynku mleczarskim obserwuje się spadkowe tendencje cen pod wpływem, przede wszystkim, stopniowego ograniczania dopłat do eksportu poza granice Unii Europejskiej.

Do połowy 2005 roku ceny skupu mleka w Polsce wykazywały tendencje wzrostowe. Średnia roczna cena skupu mleka w ciągu ostatnich trzech lat systematycznie rosła, z 71,51 zł/100 l w 2003 roku do 92,92 zł/100 l w 2005 roku. Równocześnie w 15 krajach Unii Europejskiej ceny płacone za surowiec mleczny spadły z 31,40 euro/100 kg w 2001 roku do 28,60 euro/100 kg w 2004 roku. Również w Polsce od jesieni 2005 roku notowano tendencję spadkową. W listopadzie 2005 roku płacono 94,23 zł/100 l mleka, podczas gdy rok wcześniej 98,27 zł/100 l. W 2006 roku tendencja ta stopniowo wygasa. Umocnienie się złotego w stosunku do euro powodowało, że ceny skupu mleka w Polsce już nie są najniższe we Wspólnocie, ale nadal utrzymują się na relatywnie niskim poziomie. Na przykład w kwietniu 2006 roku w Polsce kształtowały się w wysokości 25,19 euro/100 kg, podczas gdy w Niemczech 27,40 euro/100 kg, w Czechach 27,90 euro/100 kg, ale w Słowacji 24,88 euro/100 kg.

Również ceny wyrobów przemysłu mleczarskiego są na ogół niższe w Polsce od płaconych w pozostałych krajach Wspólnoty (tab. IV.2). Wskazuje to na utrzymywanie się cenowej konkurencyjności polskich wyrobów mleczarskich na Wspólnym Rynku, mimo umocnienia się złotego względem głównych walut światowych i zmniejszania się z tego tytułu stopnia opłacalności polskiego eksportu.

Równocześnie na światowym rynku mleczarskim ceny mleka w proszku od dłuższego czasu utrzymują się na wysokim poziomie. W I kwartale 2006 roku ceny mleka pełnego w proszku pozostawały na poziomie 2130-2260 USD/t, a w II kwartale obniżyły się do ok. 2158 USD/t, tj. przy kursie w tym czasie 1 USD = 3,19 zł, wynosiły ok. 6880 zł/t. Ceny mleka odtłuszczonego utrzymywały się w wysokości ok. 2100 USD/t, czyli ok. 6700 zł/t, tj. na poziomie niższym

od ceny 8000 zł/t notowanej w Polsce w tym samym okresie. Do utrzymania się na tak wysokim poziomie światowych cen mleka w proszku przyczyniło się m.in. ograniczenie eksportu z dopłatami przez kraje rozszerzonej Wspólnoty, przy równoczesnym wzroście popytu importowego ze strony krajów rozwijających się.

Tabela IV.2. Ceny hurtowe wybranych wyrobów mleczarskich w wybranych krajach Wspólnoty w drugiej dekadzie czerwca 2006 roku (w euro/t)

| Produkty                        | Kraje  |        |         |          |        |                 |        |
|---------------------------------|--------|--------|---------|----------|--------|-----------------|--------|
|                                 | Belgia | Niemcy | Francja | Holandia | Włochy | Wielka Brytania | Polska |
| Masło w blokach                 | 2 535  | 2 475  | 2 460   | 2 500    | 2 650  | 2 502           | 2 303  |
| Mleko pełne w proszku           | 2 353  | 2 325  | 2 300   | 2 320    | .      | .               | 2 176  |
| Mleko odtłuszczone w proszku    | 2 013  | 1 950  | 1 925   | 1 950    | .      | .               | 1 848  |
| Serwatka odtłuszczona w proszku | .      | 560    | 565     | 580      | .      | .               | 580    |
| Ser Edam 40% w blokach          | .      | 2 785  | .       | .        | .      | .               | 2 863  |

Źródło: Dairy Markets, No. 850, June 2006.

Nadal na niskim poziomie, z tendencją spadkową, pozostają ceny światowe masła oraz niektórych serów dojrzewających, m.in. sera Cheddar. Ceny masła obniżyły się z 2000-2100 USD/t w końcu lata 2005 roku do 1900-1970 USD/t na początku 2006 roku i 1775 USD/t w maju tegoż roku. Natomiast ceny sera Cheddar w blokach, według notowań na giełdzie w Wisconsin, obniżyły się z 4435 USD/t w końcu 2005 roku do 4135 USD/t w maju 2006 roku. Kraje rozwijające się, szczególnie zaś te o klimacie tropikalnym i subtropikalnym są bowiem mniej zainteresowane trwałymi wyrobami mleczarskimi, gdyż mogą je produkować we własnym zakresie z importowanego mleka w proszku. Kraje te zainteresowane są przede wszystkim importem półproduktów – PMP i OMP, a nie gotowych wyrobów.

#### IV.4. Konkurencyjność polskiego mleczarstwa na rynku światowym

Wracając do głównego wątku analizy perspektyw polskiego mleczarstwa, wobec radykalnej zmiany Wspólnej Polityki Rolnej, należy zwrócić uwagę na słabe i mocne strony tej gałęzi gospodarki żywnościowej w Polsce. Do słabych stron należą:

- Po stronie popytu: duże zróżnicowanie siły nabywczej społeczeństwa. Nie można liczyć na radykalny wzrost popytu wewnętrznego na wyroby przemysłu mleczarskiego.
- Po stronie podaży: należy przewidywać utrzymywanie się szarej strefy produkcji mleka i jego prostych form dystrybucji. Duża część społeczeństwa z małych ośrodków mieszkalnych, w warunkach utrzymującego się bezrobocia, zaopatruje się nadal bezpośrednio u drobnych producentów mleka, z jedną lub kilkoma krowami, a także u przekupniów zajmujących się sprzedażą mleka, a nawet prostych przetworów: śmietany, twarogów czy masła. Ta produkcja mleka i jego przetworów pozostaje poza kontrolą i ewidencją.

Po przywróceniu gospodarki rynkowej w Polsce systematycznie malały dostawy mleka do mleczarni, początkowo na skutek relatywnie niskich cen skupu, a w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych z powodu rosnących wymagań jakościowych wobec surowca mlecznego. W ten sposób wyodrębniły się dwa sektory mleczarskie. Pierwszy – obejmujący producentów mleka i przemysł mleczarski, nadzorowany przez służby weterynaryjne i stopniowo dostosowywany do standardów zachodnioeuropejskich. Równocześnie działał i nadal działa w „szarej strefie” drobnotowarowy sektor mleczarski nie objęty żadną formalną statystyką, poza powszechnymi spisami rolnymi oraz, jedynie incydentalnie, nadzorowany przez służby weterynaryjne.

W tych okolicznościach w 2005 roku w minimalnym stopniu zostały oficjalnie wykorzystane tzw. indywidualne kwoty sprzedaży mleka – jedynie przez nielicznych właścicieli większych obór, stałych dostawców mleka do hoteli, sanatoriów, szpitali, domów dziecka, domów wczasowych itp. Prawdopodobnie znaczna, być może dominująca, część rolników – drobnych dostawców mleka – w ogóle nie korzysta z przysługujących im kwot bezpośredniej sprzedaży mleka. Do obecnej sytuacji doprowadziło niedoszacowanie liczby drobnych producentów mleka oraz nieuwzględnienie ich w trakcie rokowań związanych z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Niewątpliwie, tak jak w końcu lat osiemdziesiątych przeszacowano rozmiary produkcji mleka i jego dostaw do mleczarni do poziomu ponad 15 mld l w 1989 roku, tak w latach przez akcesją krajowa produkcja mleka została niedoszacowana i nadal zapewne nie są uwzględniani wszyscy producenci mleka, a przede wszystkim realna liczba krów mlecznych. Na razie, istnienie szarej strefy produkcji mleka i obrotów handlowych prostymi wyrobami mlecznymi, w ramach sprzedaży sąsiedzkiej oraz na targowiskach, jest tolerowane i nie są naruszane interesy uczestników tego handlu oraz nie jest ograniczana rzeczywista konsumpcja mleka i jego przetworów. Zaostrzenie kontroli i wymagań sanitarno-weterynaryjnych może radykalnie ograniczyć ten proceder

i realnie zmniejszyć produkcję mleka oraz jego przetworów, a prawdopodobnie także i ich krajową konsumpcję.

Wskazane byłoby formalne uznanie tego sektora gospodarki mleczarskiej, co jednak może się spotkać z niekorzystną opinią ze strony organów zarządzających Wspólnoty Europejskiej. Problem ten wymaga jednak jakiegoś pozytywnego rozwiązania.

#### **IV.5. Przewidywane skutki reformy Wspólnej Polityki Rolnej**

Wprowadzenie dopłat bezpośrednich do każdego hektara użytków rolnych w wysokości 510 zł oznacza, że docelowo, na przykład:

- gospodarstwo mleczarskie o obszarze 10 ha użytków rolnych będzie otrzymywać rocznie 5100 zł z tego tytułu,
- a gospodarstwo z 80 ha użytków rolnych 40 800 zł.

Obniżenie cen skupu mleka o 20%, z ok. 25 euro/100 kg obecnie płaconych w Polsce, do 20 euro/100 kg, czyli ze 100 zł/100 kg do ok. 80 zł/100 kg spowoduje, że przy takich dopłatach opłacalna będzie produkcja mleka w gospodarstwach z 40 krowami.

Głębsze obniżenie cen skupu, do 72 zł/100 kg, czyli do 18 euro/100 kg, spowodowałoby nawet w gospodarstwie z 40 krowami spadek przychodów poniżej poniesionych kosztów, przy założeniu braku postępu we wzroście efektywności stosowanych technologii. Prawdopodobnie jednak nastąpi wzrost efektywności ponoszonych nakładów w wyniku wdrażanej modernizacji i wzrostu wydajności pracy oraz wydajności mleka od krów dojnych.

Rozpatrywana reforma Wspólnej Polityki Rolnej w zakresie produkcji mleka przyspieszy dywersyfikację środowiska wiejskiego na nieliczne gospodarstwa rolnicze, wyspecjalizowane w określonej dziedzinie produkcji rolniczej – mleczne, trzodowe, drobiarskie, zbożowe, warzywne, a także przedsiębiorstwa obsługi rolnictwa, warsztaty rzemieślnicze i zakłady przemysłowe z jednej strony oraz posesje domów mieszkalnych, zarówno jednorodzinnych, jak i wielorodzinnych z drugiej. Zbliży się charakter tych osiedli do standardów miejskich.

Jednolite Płatności Bezpośrednie (JPB) będą spełniały dwie funkcje: dofinansowanie działalności rolniczej nielicznych dużych, a nawet bardzo dużych (np. popegeerowskich) gospodarstw rolnych oraz zasiłek wspierający budżet rodzin dysponujących niewielkim gospodarstwem rolnym.

Jednolite Płatności Bezpośrednie mogą spowodować konflikty w środowisku wiejskim. Wyspecjalizowane gospodarstwa wiejskie we wsiach chłopskich (nie popegeerowskich) powstawały często w wyniku dodzierżawiania

ziemi od sąsiadów mniej przedsiębiorczych. Bezpośrednie płatności mogą być źródłem konfliktów między właścicielami i użytkownikami tych gruntów. W istocie JPB w swoim założeniu mają wspierać rolnictwo – gospodarstwa rolne w warunkach obniżenia cen produktów rolniczych. Dla wielu jednak właścicieli, często ludzi starych, dopłaty stanowiąc będą uzupełnienie bardzo niskich emerytur rolniczych. Problem może być bardziej skomplikowany, na przykład wówczas, kiedy mniej przedsiębiorczy właściciele gruntów są pracownikami gospodarstwa utworzonego m.in. z ich gruntów.

Zapowiadane zmiany cen skupu mleka klasy ekstra z obowiązujących cen interwencyjnych na poziomie ok. 25 euro/100 kg na ceny referencyjne na poziomie ok. 20 euro/100 kg, tj. wskazujące, że w przypadku obniżki cen płaconych za dostarczone mleko surowe klasy ekstra poniżej tego poziomu właściwe instytucje realizujące Wspólną Politykę Rolną w danym państwie członkowskim będą zobowiązane podjąć działania interwencyjne mające na celu przywrócenie ceny skupu mleka do poziomu ceny referencyjnej.

Obniżenie ceny referencyjnej skupu do poziomu 20 euro/100 kg mleka niewątpliwie spowoduje w krajach, charakteryzujących się relatywnie wysokimi kosztami produkcji tego surowca, tendencje ograniczania liczby krów i produkcji mleka. Firmy mleczarskie w tych krajach członkowskich już obecnie rozważają potrzeby transferu kapitału i uruchomienia zakładów mleczarskich w krajach o odpowiednio niższych kosztach (zwłaszcza płacowych) produkcji. Tego rodzaju programy przygotowują przede wszystkim firmy międzynarodowe, już obecnie posiadające swoje przedsiębiorstwa w wielu krajach Wspólnoty. Między innymi rozpatrywana jest możliwość zwiększenia ich udziału w przetwórstwie mleka np. w Polsce, po wycofaniu się bądź ograniczeniu zainwestowanego kapitału w krajach członkowskich o wysokich cenach surowca mlecznego.

#### **IV.6. Wnioski**

Kiedy reasumuje się przedstawioną analizę skutków wdrożenia zmian Wspólnej Polityki Rolnej, a szczególnie Jednolitych Płatności Bezpośrednich, nasuwają się następujące wnioski dotyczące polskiego mleczarstwa:

- wzrośnie cena ziemi rolniczej;
- zostanie spowolniony proces koncentracji ziemi w gospodarstwach mleczarskich, ponieważ właściciele ziemi będą często bardziej zainteresowani uzyskiwaniem JPB bądź będą wymagali odpowiednio zwiększonej tenuty dzierżawnej;



- JPB będą w pełni kompensowały obniżkę cen skupu mleka z aktualnych ok. 25 euro/100 kg (100 zł/100 kg) do 20 euro/100 kg (80 zł/100 kg) jedynie w przypadku dużych obór, liczących powyżej 20 krów dojnych;
- reforma WPR w tym zakresie przyspieszy proces restrukturyzacji polskiego rolnictwa, szczególnie sektora mlecznego;
- może wystąpić konflikt interesów między powiększającymi areal nowoczesnymi gospodarstwami mlecznymi a rolnikami, którzy wydzierżawiają im grunty orne i użytki zielone;
- powstanie prawdopodobnie w dalszej perspektywie problem transferu kwot mlecznych z obszarów i państw członkowskich o niekorzystnych warunkach dla chowu bydła mlecznego, do krajów i prowincji charakteryzujących się korzystnymi warunkami dla tego kierunku produkcji rolniczej, to jest m.in. również do Polski.

## **V. Rynek owoców i warzyw**

### **V.1. Wspólna organizacja rynku świeżych owoców i warzyw**

#### **V.1.1. Organizacje producentów**

Organizacja rynku owoców i warzyw oraz ich przetworów w UE oparta jest o silne, demokratycznie zarządzane organizacje producentów. Na rynku tych produktów nie stosowane są takie mechanizmy jak: dopłaty bezpośrednie, ceny interwencyjne czy kwotowanie produkcji. Obowiązkiem uczestników rynku produktów świeżych jest przestrzeganie standardów jakości handlowej. Przetwórcy owoców i warzyw podobnie jak pozostali producenci żywności przestrzegać muszą zasad bezpieczeństwa i higieny żywności oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (system HACCP, odpowiednie znakowanie produktów, stosowanie dopuszczalnych środków transportu i ochrony środowiska).

Jednym z najważniejszych mechanizmów WPR jest wspieranie organizacji producentów owoców i warzyw, które są głównymi odbiorcami funduszy unijnych. Organizacje muszą zostać uznane przez odpowiednie instytucje krajów członkowskich.

W Polsce zorganizowanie pierwotnego rynku ogrodniczego jest znacznie mniejsze niż w większości krajów UE. W UE-15 poprzez grupy i organizacje sprzedawane jest ok. 40% świeżych produktów ogrodnich. W poszerzonej UE Polska zajmuje pod względem produkcji owoców i warzyw 4-5 miejsce, podczas gdy w stopniu zorganizowania producentów jedno z ostatnich. Na rynku polskim w końcu I kwartału 2006 roku działało 59 organizacji producentów, w tym 51 grup wstępnie uznanych i 8 organizacji uznanych. Spośród 51 grup wstępnie uznanych 13 zostało zarejestrowanych jako organizacje zajmujące się produkcją owoców i warzyw z przeznaczeniem do przetwórstwa. Spośród 8 uznanych organizacji producentów dwie są zarejestrowane jako organizacje dostarczające produkty ogrodnicze do przetwórstwa. W uznanych grupach i organizacjach zrzeszonych jest (stan w końcu I kwartału 2006 roku) zaledwie ok. 2,4 tys. producentów (ogólna liczba producentów owoców i warzyw w kraju przekracza 1 mln).

#### **V.1.2. Mechanizm interwencji**

Mechanizmy interwencji polegają na wypłacaniu rekompensat z tytułu nie wprowadzania do obrotu rynkowego świeżych owoców i warzyw. Mechanizm ten ma służyć dostosowaniu podaży do popytu na rynkach poszczególnych pro-

duktów ogrodnich. Dopłaty uzyskiwać mogą jedynie uznane organizacje producentów w ramach ściśle określonych ilościowych limitów świeżych owoców i warzyw. W Polsce mechanizm ten dotyczy przede wszystkim: jabłek, kalafiorów i pomidorów. Od początku akcesji organizacje producentów nie występowały z wnioskami o wycofanie owoców i warzyw z rynku. Wydano natomiast niemal 200 decyzji w sprawie przyznania jednostkom organizacyjnym lub osobom fizycznym uprawnień do otrzymywania bezpłatnie owoców i warzyw nieprzeznaczonych do obrotu.

### **V.1.3. Wspólne wymagania jakościowe**

Wspólne wymagania jakościowe ustanowione są w krajach UE dla 16 gatunków owoców i 21 gatunków warzyw. Wymagania jakościowe wyróżniają trzy podstawowe klasy jakości – klasę extra, klasę I oraz klasę II. Wymagania jakościowe obowiązują we wszystkich fazach obrotu towarami – od producenta do detalisty. Wymagania te nie dotyczą jedynie owoców i warzyw sprzedawanych konsumentom bezpośrednio w gospodarstwie producenta i przeznaczonych do przetwórstwa. Polskie owoce i warzywa nie są w pełni dostosowane do wspólnorynkowych wymogów jakościowych, jednakże nie stanowi to przeszkody w ich sprzedaży na rynku krajowym. Jest to jednak istotny problem decydujący o małej obecności polskich świeżych produktów ogrodnich na rynku „starej” Wspólnoty.

### **V.2. Wsparcie na rynku owoców i warzyw przetworzonych**

Wsparcie finansowe unijnego rynku przetworzonych owoców i warzyw polega na stosowaniu dopłat mających na celu zapewnienie konkurencyjności przetworów produkowanych w UE w stosunku do wytwarzanych w krajach trzecich. Wsparciem objęte jest przetwórstwo: pomidorów, owoców cytrusowych, brzoskwiń i gruszek w syropie oraz suszonych śliwek i fig. Polska korzysta ze wsparcia unijnego w przetwórstwie pomidorów na produkty pierwotnego przetwórstwa – głównie koncentrat pomidorowy i pomidory mrożone. Pomoc ta polega na wypłacaniu członkom grup i organizacji producentów stałych dopłat do tony przetworzonych pomidorów dostarczonych do zatwierdzonych zakładów przetwórczych. Warunkiem uzyskania pomocy jest zawarcie umów kontraktacyjnych między grupami i organizacjami producentów a zakładami przetwórczymi. Pomoc udzielana jest w ramach ustalonych limitów ilościowych. Limity te ustalane są dla całej UE-25 i poszczególnych krajów członkowskich. W Polsce limit wynosi ok. 195 tys. ton. Dopłaty do tony przetworzonych pomi-

dorów wynosiły zarówno w sezonie 2004/05, jak i 2005/06 – 34,5 euro. W pierwszym roku po akcesji płatności dla nowych krajów członkowskich wypłacane były w dwóch etapach. Pierwsza płatność wynosiła 25,88 euro/t, a druga do wysokości 8,62 euro/tonę zrealizowana została po zakończeniu sezonu 2004/05.

W sezonie 2004/05 ilościowy próg wsparcia w przetwórstwie pomidorów wykorzystany został w Polsce w 75%, a wynikało to wyłącznie z niskich zbiorów pomidorów w 2004 roku (umowy kontraktacyjne zawarte zostały na dostawy ok. 212 tys. ton pomidorów). Kwoty pomocy wpłynęły na rachunki ponad 2,3 tys. producentów rolnych.

W sezonie 2005/06 ilościowy próg wsparcia w przetwórstwie pomidorów wykorzystany został w 110%. Wartość pomocy finansowej dla członków grup i organizacji producentów produkujących pomidory do przemysłu wyniosła 29,6 mln zł i była wyższa o 35% niż w poprzednim sezonie. W sezonie 2006/07 umowy zostały zawarte na dostawy 241,5 tys. ton pomidorów do przemysłu, wobec 239,4 tys. ton w sezonie 2005/06.

### **V.3. Wpływ pomocy finansowej dla pomidorów przeznaczonych do przetwórstwa na podaż, popyt, ceny oraz organizację rynku**

Ceny płacone przez przemysł za pomidory do tłoczenia (według notowań Zakładu Ekonomiki Ogrodnictwa (ZEO) IERiGŻ-PIB) wyniosły w 2004 i 2005 roku 0,25 zł/kg i były niższe o 24% w stosunku do 2003 roku. Jednakże po uwzględnieniu dopłat z funduszy unijnych ceny były wyższe w porównaniu z płaconymi w 2003 roku o 21% i wyniosły 0,40 zł/kg. W efekcie zwiększyła się powierzchnia uprawy pomidorów gruntowych, a krajowa produkcja koncentratu pomidorowego w latach 2003-2005 utrzymywała się na poziomie przekraczającym 30 tys. ton. Ceny zbytu koncentratu pomidorowego wzrosły w 2005 roku w porównaniu z 2003 rokiem o 11%, co spowodowało poprawę wyników finansowych zakładów przetwórczych produkujących koncentrat. Wzrost cen zbytu spowodował zwiększenie cen detalicznych koncentratu pomidorowego i wytwarzanych z niego przetworów (głównie keczupu), w stopniu mniejszym jednak niż cen zbytu.

Wzrost cen zbytu i cen detalicznych przetworów pomidorowych nastąpił mimo zwiększenia ich podaży na rynku w następstwie zwiększenia importu po akcesji do UE (import koncentratu pomidorowego wyniósł w sezonie 2005/06 ok. 34 tys. ton, w 2004/05 – 33 tys. ton, wobec 15 tys. ton w sezonie 2003/04). Zwiększenie cen przy wzroście podaży świadczy o dużym i rosnącym zapotrzebowaniu na przetwory pomidorowe na rynku krajowym.

Tabela V.1. Produkcja pomidorów polowych i ich przetwórstwo

| Sezony               | Zbiory | Zagospodarowanie przez przetwórstwo | Próg przetwórstwa | Dostawy objęte pomocą finansową | Ceny płacone przez przemysł <sup>a</sup> | Pomoc finansowa | Płatności ogółem |
|----------------------|--------|-------------------------------------|-------------------|---------------------------------|--|-----------------|------------------|
|                      |        |                                     |                   |                                 |  |                 |                  |
| 2000/01              | 312    | 175                                 |                   |                                 | 0,36                                     |                 | 0,36             |
| 2001/02              | 274    | 155                                 |                   |                                 | 0,37                                     |                 | 0,37             |
| 2002/03              | 280    | 175                                 |                   |                                 | 0,33                                     |                 | 0,33             |
| 2003/04              | 234    | 190                                 |                   |                                 | 0,33                                     |                 | 0,33             |
| 2004/05              | 213    | 185                                 | 195               | 146                             | 0,25                                     | 0,15            | 0,40             |
| 2005/06              | 232    | 215                                 | 195               | 215                             | 0,25                                     | 0,15            | 0,40             |
| 2006/07 <sup>b</sup> | 235    | 210                                 | 195               |                                 | 0,25                                     | 0,15            | 0,40             |

<sup>a</sup> pomidory do tłoczenia według notowań ZEO IERiGŻ-PIB, <sup>b</sup> prognoza

Źródło: Dane GUS oraz szacunki i notowania ZEO IERiGŻ-PIB.

Obserwując zmiany cen skupu pomidorów przemysłowych (bez dopłat i z dopłatami) oraz zmiany cen zbytu przetworów pomidorowych, należy stwierdzić, że zakłady przetwórcze przejęły część pomocy finansowej wypłacanej producentom pomidorów kierowanych do przetwórstwa, traktując to być może jako swoistą rekompensatę za trud włożony w pomoc przy organizacji grup producentów pomidorów do przemysłu. W perspektywie długookresowej przemysł przetwórczy będzie odnosił korzyści nie z tytułu przechwytywania dopłat, ale z systemu kontraktacji surowca, który zapewni dalszą stabilizację podaży i cen. Rynek pomidorów do przetwórstwa jest jednym z najlepiej zorganizowanych rynków owoców i warzyw. Stopień jego organizacji mierzony udziałem skupu poprzez grupy i organizacje producentów w łącznej podaży pomidorów do przetwórstwa przekraczał 70% w sezonie 2005/06, podczas gdy średnio w sektorze owoców i warzyw wynosił on ok. 2%.

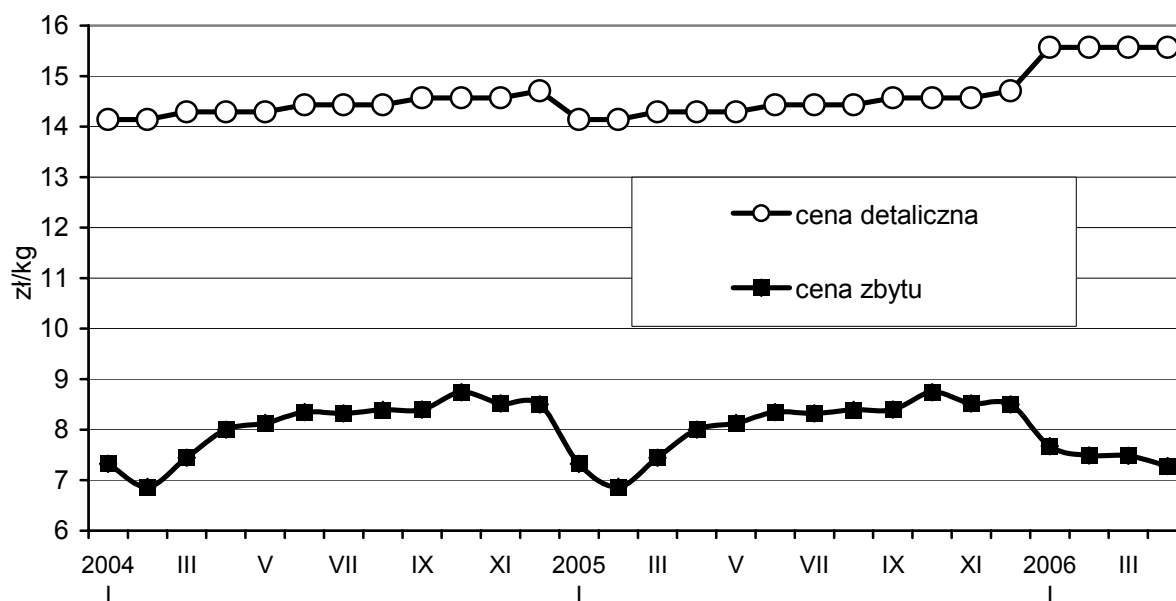
Tabela V.2. Krajowy bilans koncentratu pomidorowego w latach 2000-2006 (w tys. ton)

| Lata              | Produkcja | Import | Eksport | Pozostaje do spożycia bezpośredniego |     |
|-------------------|-----------|--------|---------|--------------------------------------|-----|
|                   |           |        |         | w tys. ton                           |     |
| 2000              | 28,0      | 17,8   | 0,4     | 45,4                                 | 1,2 |
| 2001              | 24,0      | 23,8   | 0,4     | 47,4                                 | 1,2 |
| 2002              | 30,0      | 21,5   | 0,1     | 51,4                                 | 1,3 |
| 2003              | 35,0      | 15,6   | 0,2     | 50,4                                 | 1,3 |
| 2004              | 32,0      | 22,4   | 0,2     | 54,2                                 | 1,4 |
| 2005              | 35,0      | 34,4   | 0,2     | 69,2                                 | 1,8 |
| 2006 <sup>a</sup> | 36,0      | 35,0   | 0,5     | 70,5                                 | 1,9 |

<sup>a</sup> prognoza

Źródło: Rynek owoców i warzyw. Stan i perspektywy, nr 28, IERiGŻ-PIB, ARR, MRiRW, Analizy Rynkowe 2006.

Rysunek V.1. Ceny zbytu i detaliczne koncentratu o zawartości suchej masy 30% w latach 2004-2006



Źródło: Rynek Rolny 2005, nr 7; 2006, nr 5 i 6.

#### V.4. Regulacje w handlu zagranicznym

##### V.4.1. Refundacje eksportowe

Z refundacji eksportowych korzystają eksporterzy unijni, którzy eksportują towar wytworzony na terenie UE, a nie reeksportowany. Dopłatami objęty jest eksport: jabłek, pomidorów, niektórych owoców cytrusowych i orzechów, winogron, brzoskwiń i moreli, a spośród przetworów owocowych i warzywnych – zakonserwowanych tymczasowo lub zawierających cukier – wiśni i czereśni oraz pomidorów w puszkach i mieszanek orzechów. W Polsce z subsydiów eksportowych korzystają niemal wyłącznie producenci i eksporterzy jabłek. W sezonie 2005/06 eksport jabłek z dopłatami stanowił ok. 10% łącznego eksportu tych owoców do krajów trzecich.

##### V.4.2. Pozwolenia importowe

Pozwolenia (licencje importowe) dotyczą jedynie przywozu realizowanego w ramach kontyngentów taryfowych administrowanych przez Komisję Europejską (czosnek, przetwory z pieczarek, zakonserwowane mandarynki, banany sprowadzane z krajów AKP (Afryka, Karaiby, wyspy Pacyfiku). Przywóz w kontyngentach taryfowych (z koniecznością wpłaty kaucji gwarancyjnej) spowodował tylko obniżenie importu czosnku. W sezonie 2005/06 wyniósł on 8 tys. ton, wobec 9 tys. ton w sezonie 2004/05 i 15 tys. ton w 2003/04.

## V.5. Wnioski

1. Wpływ zastosowania unijnych mechanizmów regulacji największy był na rynku pomidorów gruntowych i produktów pierwotnego ich przetwórstwa. Dzięki włączeniu się zakładów przetwórczych i producentów w unijny system wsparcia nie zmniejszyła się ani powierzchnia uprawy pomidorów, ani też produkcja koncentratu pomidorowego (mimo dużego wzrostu importu po akcesji do Unii Europejskiej). Nie spadły też ceny skupu pomidorów i ceny zbytu produktów ich przetwórstwa.
2. Mały postęp w tworzeniu grup i organizacji producentów spełniających unijne kryteria uznania spowodował, że nie zwiększyła się po akcesji koncentracja podaży świeżych produktów ogrodnictwa, co obok niewielkiego dostosowania tych produktów do wspólnorynkowych wymogów jakościowych, decyduje o małej możliwości zmniejszenia nadwyżek na rynku wewnętrznym poprzez zwiększony eksport.
3. Dostosowaniu podaży do popytu nie sprzyja małe wykorzystanie wsparcia eksportu poprzez subsydia eksportowe, a także niewykorzystywanie mechanizmu nie wprowadzania do obrotu świeżych owoców i warzyw.
4. Łączna wysokość wsparcia z unijnych funduszy polskiego ogrodnictwa (w ramach wspólnej organizacji rynku) wyniosła w sezonie 2005/06 ok. 10 mln euro, co stanowiło mniej niż 1% funduszy przeznaczonych na wspomaganie rynku ogrodnictwa w UE-25 w tym okresie.

## VI. Rynek skrobi ziemniaczanej

### VI.1. Zmiana organizacji rynku – główne instrumenty

Akcesja Polski do UE i objęcie rynku skrobi Wspólną Polityką Rolną nie wprowadziło istotnych zmian w jego funkcjonowaniu. W ramach dostosowań do wymogów UE w Polsce w 2001 roku uchwalono Ustawę Skrobiową wzorowaną na prawie unijnym, która już wówczas zawierała praktycznie wszystkie instrumenty funkcjonujące na tym rynku w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. W porównaniu z okresem sprzed akcesji, 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 (początkowo na sezon 2004/05, a następnie także na sezony 2005/06 – 2006/07) 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 kontyngentu obowiązującego w sezonie 2003/04. Zmieniły się także ekonomiczne uwarunkowania produkcji i przetwórstwa ziemniaków skrobiowych.

W Unii Europejskiej skrobia ziemniaczana, zastępująca bez żadnych ograniczeń skrobie zbożowe, jest traktowana jako segment rynku zbożowego i podlega takim samym regulacjom jak ziarno zbóż oraz produkty ich przerobu takie jak mąki i skrobie zbożowe. Celem tych regulacji jest zapewnienie równowagi na unijnym rynku pomiędzy produktami znajdującymi jednakowe zastosowanie, a więc skrobią produkowaną z pszenicy i kukurydzy, a skrobią ziemniaczaną. Z powyższych względów regulacje dotyczące sektora ziemniaków przeznaczonych do produkcji skrobi zostały zintegrowane ze wspólną organizacją rynku zbóż.

W ramach Wspólnej Polityki Rolnej na rynku skrobi 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 produkcji skrobi wykorzystywanej na cele niespożywcze,
- dopłaty do eksportu skrobi ziemniaczanej.

Instytucją odpowiedzialną za realizację WPR na rynku skrobi jest Agencja Rynku Rolnego.



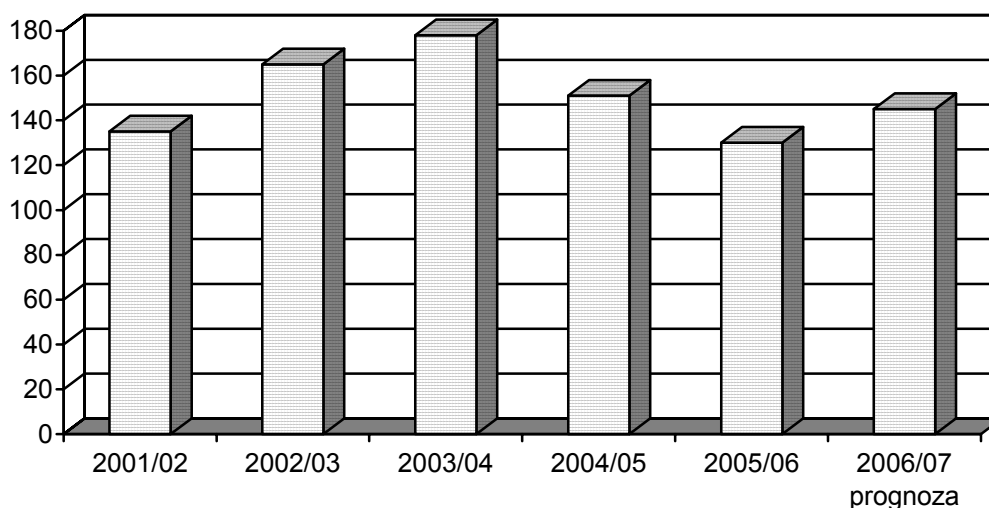
## VI.2. Ocena wpływu funkcjonowania poszczególnych instrumentów WPR na rynek skrobi ziemniaczanej

### VI.2.1. Spadek produkcji skrobi ziemniaczanej

Akcesja Polski do UE i objęcie skrobi ziemniaczanej Wspólną Polityką Rolną wprawdzie nie spowodowało istotnych zmian w instrumentarium stosowanym w regulacji tego rynku, ale w istotny sposób wpłynęło na wielkość produkcji skrobi, kondycję ekonomiczno-finansową przemysłu ziemniaczanego oraz zwiększyło przychody plantatorów ziemniaków skrobiowych. Wyższe niż przed akcesją są również obroty handlu zagranicznego produktami skrobiowymi, w tym zwłaszcza ich import.

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 produkcji po akcesji.

Rysunek VI.1. Produkcja skrobi ziemniaczanej w Polsce (w tys. ton)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS, Polziem sp. z o. o.

W 2004 roku spadek ten nie był aż tak znaczący gdyż m.in. na skutek wysokich plonów ziemniaków skrobiowych, produkcja skrobi przekroczyła przyznany Polsce kontyngent o ponad 9% i wyniosła 158,6 tys. ton (z tego do 150,4 tys. ton wypłacono premie produkcyjne w wysokości 22,5 euro/t skrobi, a 8,2 tys. ton krochmalnie musiały wyeksportować bez refundacji poza obszar Wspólnoty).

W sezonie 2005/06, ze względu na suszę, plantatorzy ziemniaków nie zawsze byli w stanie wywiązać się z zobowiązań kontraktacyjnych, a skup poza kontraktacyjny nie był prowadzony i był nieopłacalny (krochmalnie otrzymują

premie produkcyjne tylko za skrobię wytworzoną z ziemniaków zakupionych w ramach wcześniej zawartych umów kontraktacyjnych).

W sezonie 2005/06 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 kontyngentu 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).

Tabela VI.1. Wysokość kwot i ich podział dla poszczególnych zakładów

| Lp.   | Zakład           | Limit (tony) |                 | Wsk. 2004/05<br>2003/04 = 100 | Udział w sezonie<br>2004/05<br>w procentach |
|-------|------------------|--------------|-----------------|-------------------------------|---|
|       |                  | 2003/04      | 2004/05 – 06/07 |                               |   |
| 1     | Luboń            | 37 463       | 25 010          | 66,8                          | 17,3  |
| 2     | Łobez            | 19 585       | 13 165          | 67,2                          | 9,1   |
| 3     | Piła             | 19 109       | 12 527          | 65,6                          | 8,6   |
| 4     | Niechlów         | 13 341       | 8 859           | 66,4                          | 6,1   |
| 5     | Wronki           | 6 982        | 5 060           | 72,5                          | 3,5   |
| 6     | Łomża            | 50 159       | 34 738          | 69,3                          | 24,0  |
| 7     | Trzemeszno       | 32 719       | 22 450          | 68,6                          | 15,4  |
| 8     | Iława            | 15 630       | 9 018           | 57,7                          | 6,2   |
| 9     | Bronisław        | 10 824       | 6 800           | 62,8                          | 4,7   |
| 10    | Kąty Wrocławskie | 4 512        | 2 334           | 51,7                          | 1,6   |
| 11    | Radomice         | 1 881        | 2 160           | 114,8                         | 1,5   |
| 12    | Przewłoka        | 2 812        | 1 740           | 61,9                          | 1,2   |
| 13    | Namysłów         | 4 983        | 1 124           | 22,6                          | 0,8   |
| RAZEM |                  | 220 000      | 144 985         | 65,9                          | 100,0                                       |

Źródło: MRiRW.

W sezonie 2006/07 przewiduje się, że produkcja skrobi będzie kształtować się na poziomie przyznanej Polsce kwoty i wyniesie ok. 145 tys. ton. Do końca listopada 2006 roku Komisja Europejska powinna określić wielkość kwot na skrobię dla wszystkich krajów członkowskich, tak by zainteresowane pod-

mioty (poszczególne zakłady produkujące skrobię) w każdym z krajów członkowskich mogły mieć przyznane kwoty do końca 2006 roku na sezon 2006/07 i prawdopodobnie na dwa następne.

## VI.2.2 Poprawa sytuacji ekonomiczno-finansowej przemysłu ziemniaczanego

Objęcie po akcesji rynku skrobi ziemniaczanej Wspólną Polityką Rolną wpłynęło na zdecydowaną poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej przemysłu ziemniaczanego, mimo spadku produkcji.

Poprawę wyników finansowych osiągnięto przede wszystkim dzięki:

- wzrostowi popytu krajowego (głównie ze strony przemysłu) i eksportu skrobi z dopłatami ARR,
- wzrostowi cen przetworów skrobiowych,
- niższymi kosztami finansowymi (był to skutek niższych stóp procentowych oraz dostępności preferencyjnych kredytów na skup ziemniaków).

Tabela VI.2. Wyniki finansowe przemysłu ziemniaczanego<sup>a</sup>

| Wyszczególnienie  | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Rentowność brutto w procentach                                    | -6,7 | 0,8  | 3,0  | 2,2  | 2,4  | 5,0  | 6,8  |
| Rentowność netto w procentach                                     | -7,0 | -1,8 | 0,4  | 1,5  | 1,5  | 3,8  | 5,6  |
| Nadwyżka operacyjna <sup>b</sup><br>w procentach przychodów netto | 7,4  | 12,9 | 13,4 | 10,4 | 10,3 | 11,5 | 12,3 |
| Akumulacja kapitału <sup>c</sup><br>w procentach przychodów netto | 1,9  | 5,0  | 6,4  | 6,7  | 5,8  | 7,9  | 9,7  |
| Współczynnik płynności <sup>d</sup>                               | 1,18 | 1,08 | 1,26 | 1,29 | 1,43 | 1,69 | 2,07 |
| Stopa inwestowania <sup>e</sup>                                   | 0,70 | 0,62 | 0,44 | 0,60 | 0,55 | 1,89 | 0,65 |

<sup>a</sup> W latach 1999-2000 jednostki zatrudniające ponad 5 osób, a od 2001 roku jednostki zatrudniające ponad 9 osób; <sup>b</sup> zysk (strata) brutto + koszty finansowe + amortyzacja; <sup>c</sup> zysk (strata) netto + amortyzacja; <sup>d</sup> relacja aktywów obrotowych do pasywów bieżących; <sup>e</sup> relacja nakładów inwestycyjnych do amortyzacji.

Źródło: Rynek ziemniaka. Stan i perspektywy, nr 29, IERiGŻ-PIB, ARR, MRiRW, Analizy Rynkowe 2006.

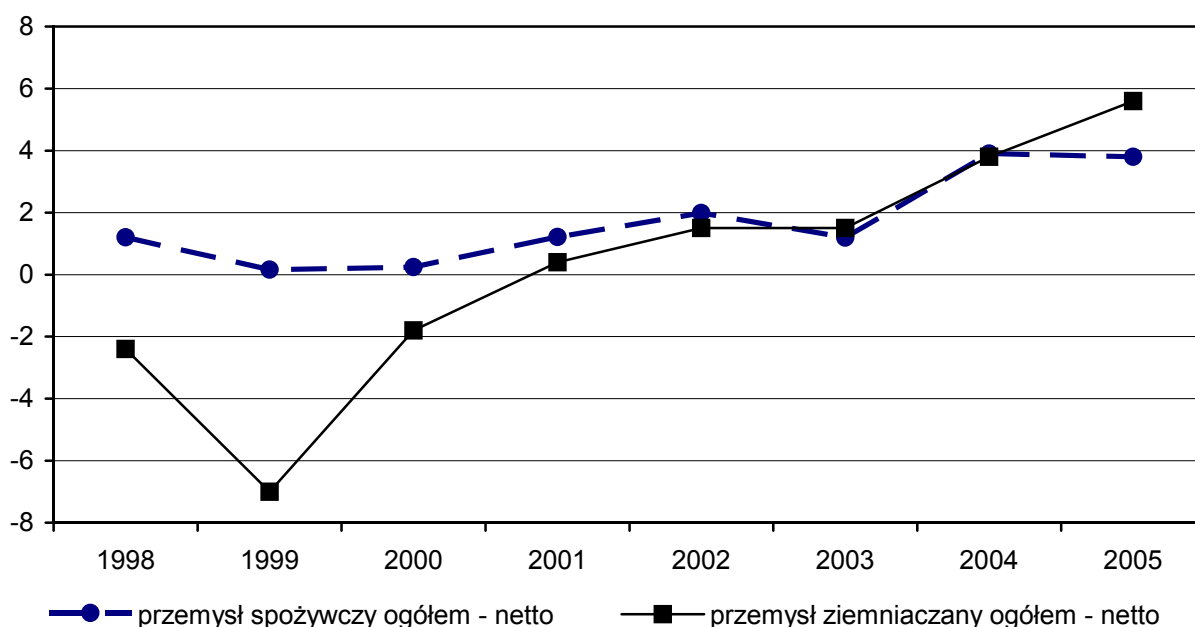
Na poprawę sytuacji finansowej wpłynęły również premie produkcyjne, które krochmalnie otrzymują do wyprodukowanej skrobi w ramach przyznanej kwoty. Premie produkcyjne, zgodnie z Rozporządzeniem Komisji Europejskiej (KE) nr 2235/2003 z dnia 23 grudnia 2003 roku, w sezonie 2004/05 i 2005/06 wynosiły 22,25 euro do tony wyprodukowanej skrobi, po kursie wymiany obo-

wiążącym w dniu przyjęcia ziemniaków przez producenta skrobi. ARR wypłaca premie w ciągu 4 miesięcy od dnia złożenia wniosku, po uprzednim skontrolowaniu czy warunki uprawniające do ich uzyskania zostały spełnione przez przedsiębiorcę. Jednym z tych warunków jest zapłata plantatorom ziemniaków skrobiowych przynajmniej ceny minimalnej za dostarczony surowiec, która w sezonach 2004/05 – 2005/06, zgodnie z Rozporządzeniem KE nr 2235/2003, wynosiła 178,31 euro/t i liczona była po kursie wymiany obowiązującym w dniu dostarczenia ziemniaków do producenta skrobi.

W całej kampanii produkcyjnej 2004/05 w ramach Wspólnej Polityki Rolnej 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 zostaną wypłacone do ok. 130 tys. ton skrobi w kwocie niespełna ok. 11,5 mln zł (do 15 czerwca 2006 roku wypłacono dopłaty do ok. 119,8 tys. ton skrobi na kwotę 10,5 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). Ponadto tylko w części zostały one wówczas wypłacone (do ok. 126 tys. ton skrobi, podczas gdy cała produkcja w sezonie 2003/04 wyniosła ok. 178 tys. ton). Z przewidzianej wówczas w budżecie ARR kwoty 16,3 mln zł, na ten cel wydatkowano 9,3 mln zł.

Rysunek VI.2. Rentowność przemysłu ziemniaczanego na tle przemysłu spożywczego (w procentach przychodów)



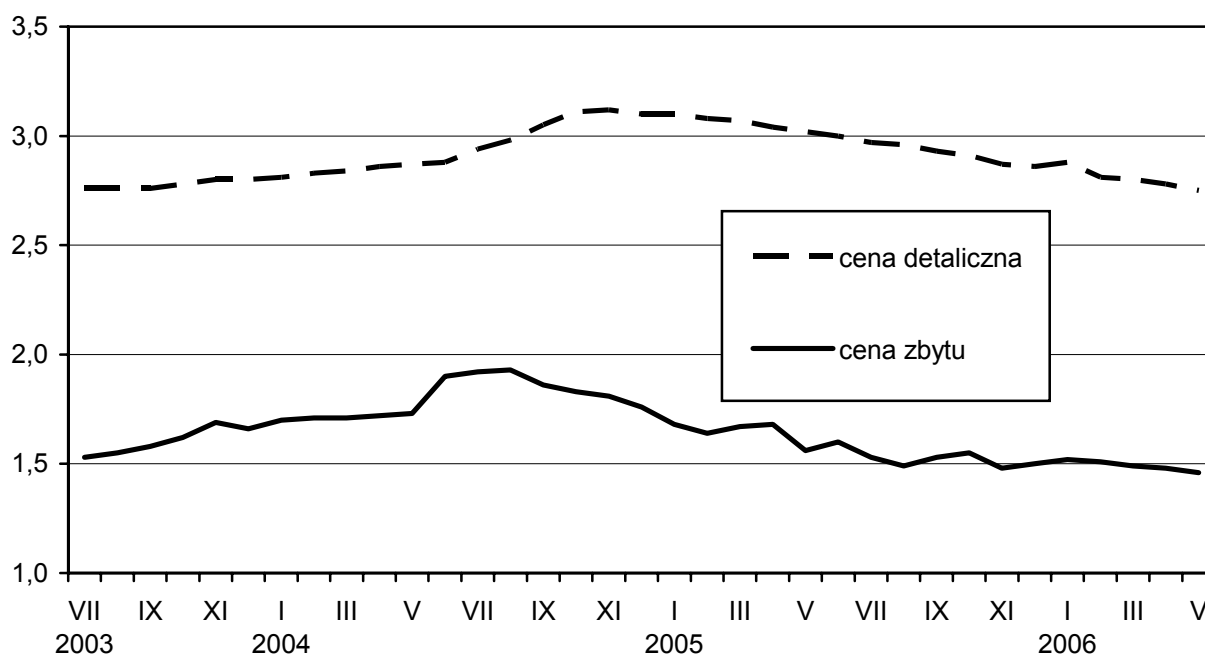
Źródło: Obliczenie własne na podstawie danych CIHZ i MF.

Zdecydowaną poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej przemysł ziemniaczany odnotował już w pierwszym roku po akcesji. Dalszą poprawę przyniósł 2005 rok, w którym wskaźniki rentowności były już zdecydowanie wysokie. Relacje zysku brutto i netto do przychodów wyniosły odpowiednio: 6,8 i 5,6%. Bardzo wysoka była też nadwyżka operacyjna, która wyniosła 12,3% przychodów, oraz akumulacja kapitału, która sięgnęła 9,7% przychodów. W tym okresie blisko 82% przedsiębiorstw osiągało zyski netto, a ich udział w przychodach ze sprzedaży całej branży wynosił prawie 76% (rok wcześniej wskaźniki te wynosiły odpowiednio 80 i 81%).

Współczynnik płynności finansowej przedsiębiorstw przemysłu ziemniaczanego na koniec 2005 roku wyniósł 2,07. Był to poziom wyższy od uznawanego przez banki za bezpieczny (1,2) i najwyższy od początku lat dziewięćdziesiątych. Duży był także udział kapitału własnego w finansowaniu majątku obrotowego. Wynosił on blisko 51% (przed rokiem ok. 40%).

Tak znacząca poprawa sytuacji finansowej miała miejsce, mimo iż po akcesji zakłady wykorzystują swoje moce produkcyjne w zaledwie 60-70%. Ponadto nie było znaczącego wzrostu cen skrobi, a wręcz przeciwnie – nadal utrzymuje się relatywnie niski poziom jej cen. Wprawdzie bezpośrednio po akcesji i czasie pierwszej kampanii (jesień 2004 roku) ceny zbytu mączki ziemniaczanej wzrosły, ale już w końcu 2004 roku pojawiła się tendencja spadkowa, która utrzymuje się do chwili obecnej.

Rysunek VI.3. Ceny mączki ziemniaczanej (w zł/kg)



Źródło: Dane GUS.

Cena mączki ziemniaczanej na poziomie producenta w maju 2006 roku wynosiła 1,47 zł/kg i była o 6% niższa niż rok wcześniej, a w porównaniu z okresem sprzed dwóch lat spadek cen wyniósł 16%. W sezonie 2005/06 średnia cena zbytu mączki ziemniaczanej ukształtowała się na poziomie 1,50 zł/kg, wobec 1,75 zł/kg w sezonie 2004/05. Natomiast średnia cena detaliczna mączki ziemniaczanej wyniosła 2,86 zł/kg, wobec 3,03 zł/kg w sezonie 2004/05.

Akcesja wymusiła poniesienie nakładów na dostosowanie się do standardów i wymogów obowiązujących we Wspólnocie. W roku 2004 zdecydowanie wzrósł poziom inwestowania w przetwórstwie ziemniaczanym. Wartość poniesionych nakładów inwestycyjnych w stosunku do roku poprzedniego zwiększyła się ponad 3-krotnie, a stopa inwestowania wzrosła do 1,89. W 2005 roku stopa inwestowania ponownie uległa jednak dużemu obniżeniu – do 0,65. Wielkość kontyngentu produkcji skrobi nie wymaga inwestowania w rozwój zdolności produkcyjnych<sup>7</sup>.

Unijny system regulacji tego rynku oraz wsparcie sektora pozwolą utrzymać również w następnych latach dobrą kondycję zakładów produkujących skrobię.

### **VI.2.3. Wzrost dochodów producentów ziemniaków skrobiowych**

Akcesja Polski do UE i przyjęcie uproszczonego systemu dopłat bezpośrednich, znacząco zwiększyły przychody plantatorów uprawiających ziemniaki skrobiowe. W ramach uproszczonego systemu dopłat bezpośrednich plantatorzy ziemniaków (w tym również i skrobiowych) otrzymują tylko płatność podstawową, która w sezonie 2005/06 wynosiła 225 zł/ha (211 zł/ha w sezonie 2004/05). Ponadto plantatorzy ziemniaków skrobiowych otrzymują płatności uzupełniające, które w przeliczeniu na 1 hektar są obecnie dużo wyższe niż płatności obowiązujące przed akcesją, a spełniające tę samą rolę.

Płatności dla plantatorów ziemniaków skrobiowych przyznawane są w ramach umów kontraktacyjnych na dostawę ziemniaków z autoryzowanymi producentami skrobi. Ich wysokość zależy od ilości skrobi zawartej w dostarczonych ziemniakach, która nie może być mniejsza niż 13%. Stawki te określa Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 roku w sprawie stawek płatności dla producentów ziemniaków skrobiowych oraz terminu ich wypłaty. Płatność uzupełniająca dla producentów ziemniaków skrobiowych w sezonie 2004/05 wynosiła 250,82 zł w przeliczeniu na tonę skrobi. W sezonie 2005/06, ze względu na obniżenie kursu euro, płatność ta obniżyła się do 220,28 zł/t

---

<sup>7</sup> Obecne zdolności produkcyjne przemysłu skrobiowego są oceniane na 220 tys. ton, z możliwością ich dalszego powiększenia przy stosunkowo niewielkich nakładach.

skrobi. W sezonie poprzedzającym akcesję, czyli 2003/04, płatność ta była kilkakrotnie niższa, gdyż kształtowała się na poziomie 104 zł za tonę skrobi zawartej w dostarczonych ziemniakach.

Tabela VI.3. Kalkulacja przychodów plantatorów ziemniaków skrobiowych wariant I – plony 25 t/ha

| Lp.      | Wyszczególnienie  | Jedn.        | 2003/04        | 2004/05        | 2005/06        |
|----------|---|--------------|----------------|----------------|----------------|
| A        | Podstawowa płatność obszarowa                                   | zł/ha        | -              | 211,0          | 225,0          |
| B        | Cena minimalna <sup>a</sup>                                     | zł/t         | 153,5          | 173,1          | 156,0          |
| C        | Średnie plony z 1 ha  | t/ha         | 25,0           | 25,0           | 25,0           |
| D        | Wartość produkcji (B x C)                                       | zł/ha        | 3 837,5        | 4 327,2        | 3 899,4        |
| E        | Płatność uzupełniająca w przeliczeniu na skrobię                | zł/t         | 104,0          | 250,8          | 220,3          |
| F        | Płatność uzupełniająca w przeliczeniu na ziemniaki <sup>b</sup> | zł/t         | 23,2           | 56,0           | 49,2           |
| G        | Wartość płatności uzupełniającej na 1 ha (C x F)                | zł/ha        | 580,2          | 1 399,4        | 1 229,0        |
| <b>H</b> | <b>Przychód na 1 ha (A+D+G)</b>                                 | <b>zł/ha</b> | <b>4 417,7</b> | <b>5 937,5</b> | <b>5 353,4</b> |

<sup>a</sup> W sezonie 2003/04 cena minimalna wynosiła 0,808 zł za 1% skrobi zawartej w 1 dt ziemniaków, a w sezonach 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>b</sup> do wyprodukowania 1 tony skrobi potrzeba 4,481 tony ziemniaków skrobiowych o zawartości skrobi 19%.

Źródło: Obliczenia własne.

Tabela VI.4. Kalkulacja przychodów plantatorów ziemniaków skrobiowych wariant II – plony 30 t/ha

| Lp.      | Wyszczególnienie  | Jedn.        | 2003/04        | 2004/05        | 2005/06        |
|----------|---|--------------|----------------|----------------|----------------|
| A        | Podstawowa płatność obszarowa                                   | zł/ha        | -              | 211,0          | 225,0          |
| B        | Cena minimalna <sup>a</sup>                                     | zł/t         | 153,5          | 173,1          | 156,0          |
| C        | Średnie plony z 1 ha  | t/ha         | 30,0           | 30,0           | 30,0           |
| D        | Wartość produkcji (B x C)                                       | zł/ha        | 4 605,0        | 5 192,6        | 4 679,3        |
| E        | Płatność uzupełniająca w przeliczeniu na skrobię                | zł/t         | 104,0          | 250,8          | 220,3          |
| F        | Płatność uzupełniająca w przeliczeniu na ziemniaki <sup>b</sup> | zł/t         | 23,2           | 56,0           | 49,2           |
| G        | Wartość płatności uzupełniającej na 1 ha (C x F)                | zł/ha        | 696,3          | 1 679,2        | 1 474,8        |
| <b>H</b> | <b>Przychód na 1 ha (A+D+G)</b>                                 | <b>zł/ha</b> | <b>5 303,3</b> | <b>7 082,8</b> | <b>6 379,1</b> |

Uwagi i źródło j.w.

W ramach tego mechanizmu w sezonie 2004/05 ARR udzieliła płatności do 143,1 tys. ton skrobi zawartej w ziemniakach (na kwotę 35,9 mln zł), a do 15 czerwca 2006 roku płatności za sezon 2005/06 zostały zrealizowane do 116,3 tys. ton skrobi (na kwotę 25,6 mln zł). Bezpośrednio przed akcesją (sezon 2003/04) płatnościami objęto ok. 158 tys. ton na łączną kwotę 16,4 mln zł.

W tabelach VI.3 i VI.4 przeprowadzono kalkulacje przychodów producentów ziemniaków skrobiowych przed i po akcesji w dwóch wariantach, dla plonów wynoszących 25 t/ha i 30 t/ha. W kalkulacji uwzględniono cenę minimalną i obowiązujące płatności, wynikające przed akcesją z Ustawy Skrobiowej, a w sezonach 2004/05 i 2005/06 ze stosowania instrumentów WPR na rynku skrobi ziemniaczanej. Powyższe kalkulacje jednoznacznie potwierdzają znaczący wzrost dochodów plantatorów ziemniaków skrobiowych, zwłaszcza w pierwszym sezonie po akcesji, nawet przy w uwzględnieniu faktu, że obecnie nieco wyższe są koszty produkcji.

Negatywnym aspektem akcesji dla producentów ziemniaków skrobiowych jest 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, którzy obecnie muszą sprostać znacznie ostrzejszym rygorom kontraktacji. W konsekwencji na rynku pozostało ok. 10 tys. plantatorów, a zakontraktowana powierzchnia zmniejszyła się do ok. 25 tys. ha i jest o ok. 30% mniejsza niż przed akcesją.

#### **VI.2.4. Zmiany w handlu zagranicznym**

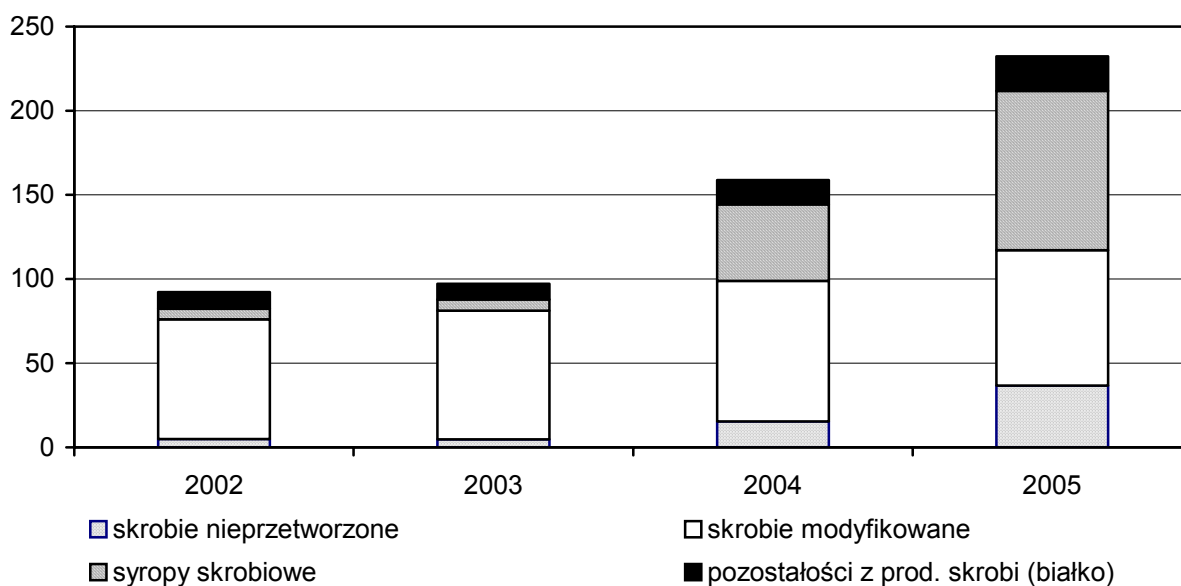
Po akcesji został uwolniony handel z krajami członkowskimi. Zmniejszyła się również ochrona polskiego rynku przed napływem towarów spoza Wspólnego Rynku. Miało to znaczący wpływ na wzrost obrotów handlowych produktami skrobiowymi między Polską a krajami członkowskimi, który wystąpił już od pierwszych miesięcy naszego członkostwa w UE. Wzrost ten dotyczył przede wszystkim importu, ale wyższe obroty odnotowano również w eksporcie produktów skrobiowych.

W 2004 roku import produktów skrobiowych wyniósł 155,5 tys. ton, wobec 97,2 tys. ton w 2003 roku, a w roku 2005 zwiększył się do 230,7 tys. ton. Najbardziej wzrósł przywóz syropów skrobiowych, których w 2005 roku sprowadzono aż 94,7 tys. ton, wobec 47,4 tys. ton w 2004 roku (przed akcesją import wynosił 6-7 tys. ton rocznie). Zwiększył się również przywóz skrobi nieprzetworzonych, których łącznie zaimportowano 36,7 tys. ton, tj. ponad 2-krotnie więcej



niż w 2004 roku (zdecydowaną większość, bo 26,0 tys. ton stanowiła skrobia kukurydziana, ale duży był również import skrobi ziemniaczanej i z pszenicy, których sprowadzono odpowiednio: 6,2 i 2,9 tys. ton). Stosunkowo niewielki był wzrost przywozu skrobi modyfikowanych (zaliczono tu dekstryny i preparaty wykańczalnicze na bazie skrobi), gdyż w 2004 roku wyniósł on 83,5 tys. ton, wobec 76,4 tys. ton w 2003 roku, a w 2005 roku import ten nawet obniżył się do 80,4 tys. ton. Wzrósł natomiast przywóz białka ziemniaczanego.

Rysunek VI.4. Struktura importu produktów skrobiowych (w tys. ton)



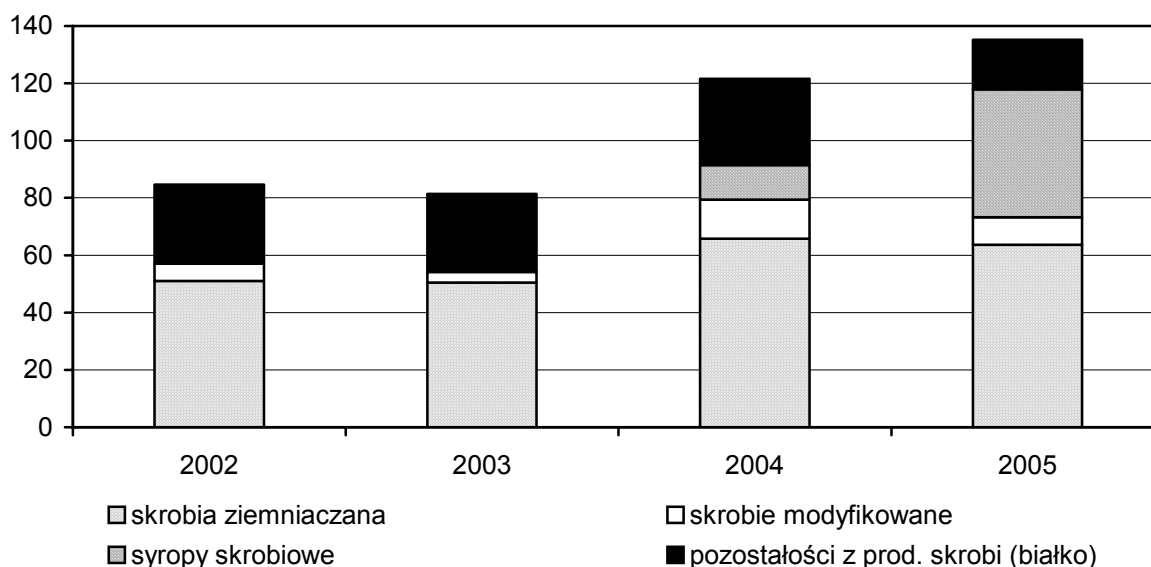
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych CIHZ i MF.

Po akcesji wzrost obrotów wystąpił również i w eksporcie produktów skrobiowych. Znacząco zwiększyła się sprzedaż na rynki zagraniczne skrobi i mąki ziemniaczanej. Dynamiczny wzrost wystąpił w eksporcie syropów skrobiowych i skrobi modyfikowanych (głównie dekstryn). Natomiast wyraźnie maleje wywóz pozostałości z produkcji skrobi.

Eksport skrobi i mąki ziemniaczanej w latach 2004-2005 wynosił odpowiednio 65,8 i 63,7 tys. ton, wobec 50,5 tys. ton w 2003 roku. Sprzedaż syropów skrobiowych zwiększyła się z zaledwie 0,1 tys. ton w 2003 roku do 12 tys. ton w pierwszym roku integracji i do 44,7 tys. ton w 2005 roku. Wzrósł również eksport dekstryn z ok. 3,7 tys. ton do 13,7 i 9,5 tys. ton w pierwszych dwóch latach po akcesji.

Do akcesji eksport skrobi ziemniaczanej był również wysoki, gdyż stosowano dopłaty do jej eksportu, realizowane przez Agencję Rynku Rolnego, w ramach kwoty WTO (34,1 tys. ton). Po akcesji eksport ten jest również wspierany, ale na zupełnie innych zasadach.

Rysunek VI.5. Struktura eksportu produktów skrobiowych (w tys. ton)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych CIHZ i MF.

Instrumentem wspomagającym eksport skrobi ziemniaczanej są refundacje eksportowe. W ramach WPR Agencja Rynku Rolnego wydaje zezwolenia i udziela dopłat do eksportu skrobi ziemniaczanej. Celem tego mechanizmu jest wyrównanie różnicy między ceną skrobi ziemniaczanej w Unii Europejskiej, a cenami światowymi. Wysokość stawki refundacji wywozowej ustalana jest przynajmniej raz w miesiącu przez Komisję Europejską i ogłaszana w stosownym rozporządzeniu. W 2005 roku stawka refundacji kształtowała się w przedziale 60-75 euro/t, a na koniec maja 2006 roku była wypłacana w wysokości 62,5 euro/t. Przed akcesją średni poziom dopłat do eksportu był wyższy niż obecnie, gdyż wynosił średnio 90-100 euro/t.

#### VI.2.5. Wsparcie przetwórstwa skrobi na rynku Wspólnoty

Refundacje dla przedsiębiorstw wykorzystujących skrobię na cele niespożywcze mają stymulować sprzedaż skrobi na rynku Unii Europejskiej. Refundacje te umożliwiają krajowym przetwórcom zaopatrywanie się w skrobię ziemniaczaną po cenach rynku światowego. Wielkość subwencji ustalana jest jako różnica między ceną rynkową kukurydzy w UE, a jej cenami w imporcie, pomnożona przez współczynnik techniczny 1,6 odpowiadający zużyciu kukurydzy na 1 tonę skrobi. W ostatnim okresie w UE dopłaty te były zerowe.

Przed akcesją w Polsce, ze względu na brak zainteresowania, nie uruchomiono tych dopłat. Również po akcesji zainteresowanie to było i jest bardzo niewielkie, gdyż dopłaty są stosunkowo niskie, a w pewnych okresach wręcz

zerowe. Podobnie jak w przypadku refundacji eksportowych, wysokość dopłat jest zmienna i określa ją przynajmniej raz miesiącu Komisja Europejska w odpowiednim rozporządzeniu. W I półroczu 2006 roku wynosiły one ok. 20 euro/t skrobi. Zainteresowanie tą formą wsparcia przetwórstwa skrobi jest jak dotąd niewielkie. W kampanii 2005/06 ARR autoryzowała jednego przetwórcę skrobi i wydała 3 świadectwa uprawniające do uzyskania dopłaty do 668 ton skrobi (z tego 228 ton skrobi ziemniaczanej i 440 ton skrobi kukurydzianej).

### **VI.3. Wnioski**

Dwa lata nowych uwarunkowań funkcjonowania rynku oraz stosowania instrumentów WPR na rynku skrobi miało zarówno pozytywne, jak i negatywne strony.

Do pozytywnych aspektów stosowania WPR na rynku skrobi zaliczyć należy:

- wzrost przychodów plantatorów uprawiających ziemniaki skrobiowe,
- znaczącą poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej przemysłu ziemniaczanego,
- wzrost eksportu produktów skrobiowych.

Negatywne strony nowych uwarunkowań wynikających ze stosowania instrumentów WPR to:

- ograniczenie produkcji skrobi ziemniaczanej,
- zmniejszenie o ok. 30% areалу uprawy i produkcji ziemniaków skrobiowych,
- ponad 2-krotny wzrost importu produktów skrobiowych,
- wykorzystanie potencjału przetwórczego w zaledwie ok. 65%.

Obecnie dostawy z importu w ok. 50% pokrywają krajowe zapotrzebowanie na produkty skrobiowe i mimo, że są potencjalne możliwości znaczącego zwiększenia produkcji skrobi w kraju, to na skutek ograniczeń kwotowych produkcja nie może przekroczyć 145 tys. ton skrobi ziemniaczanej. W tej sytuacji, wraz z rosnącym zapotrzebowaniem rynku krajowego na skrobie wzrasta import produktów skrobiowych i pogłębia się ujemne saldo w obrotach tymi produktami. Zwiększenie kwoty produkcyjnej dla Polski o kilkadziesiąt tysięcy ton częściowo poprawiłoby sytuację w tym zakresie.

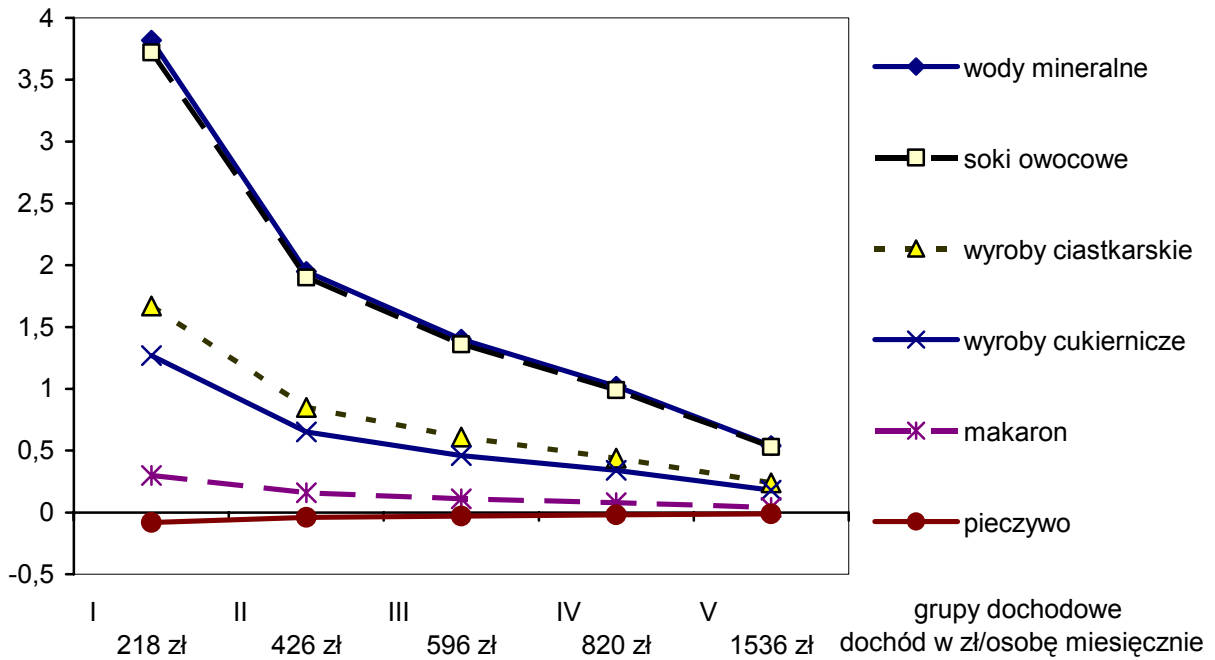
## VII. Rynek napojów i produktów wtórnego przetwórstwa spożywczego

Rynek i produkcja napojów oraz żywności głęboko przetworzonej kształtują się głównie pod wpływem czynników popytowych. Na te działy gospodarki żywnościowej niewielki wpływ mają czynniki podażowe, w tym także związane z polityką rolną. Napoje i produkty wtórnego przetwórstwa są wyrobami wieloskładnikowymi, w produkcji których udział komponentu rolnego w detalicznej cenie wyrobu gotowego rzadko przekracza 15%.

Jedną z cech tych produktów przemysłu spożywczego jest także wysoka elastyczność dochodowa popytu. Elastyczność popytu względem dochodów w grupie podstawowych produktów żywnościowych najczęściej mieści się w przedziale 0,10-0,20; natomiast elastyczność popytu na napoje bezalkoholowe wynosi średnio i w III grupie dochodowej ok. 1,40, a na wyroby ciastkarskie i cukiernicze ok. 0,50. W najniższych grupach dochodowych wskaźniki te są 2-3 razy wyższe (rys. VII.1). Wśród produktów wysoko przetworzonych zbliżona do przeciętnej jest elastyczność dochodowa popytu na makaron, a niska – nawet ujemna – na pieczywo świeże. Nie ma ocen elastyczności popytu na napoje alkoholowe. Z analiz tych rynków wynika, że wysoka jest elastyczność popytu na piwo i wina gronowe, a popyt na wódki i produkty winiarskie zależy głównie od polityki podatkowej państwa, gdyż jest on wrażliwy na zmiany cen i relacje cen do innych napojów alkoholowych.

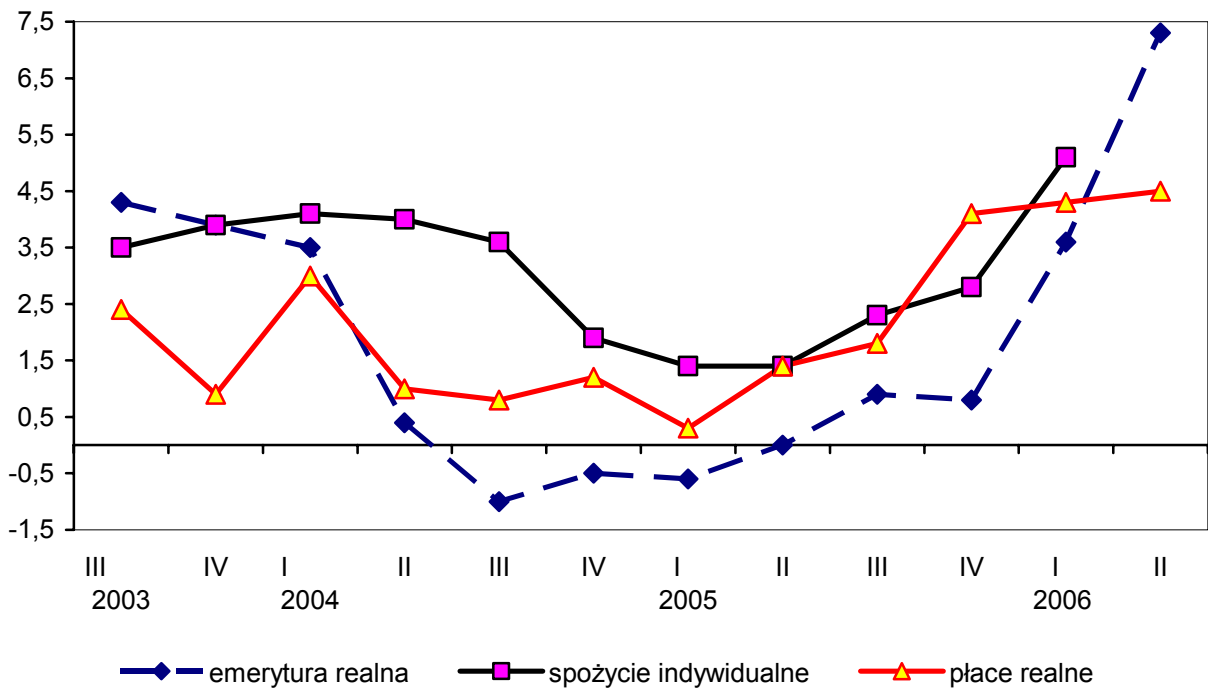
Po wejściu Polski do Unii Europejskiej dynamika wzrostu dochodów gospodarstw domowych znacząco się obniżyła (rys. VII.2). Od II kw. 2004 roku do III kw. 2005 roku niskie były wskaźniki wzrostu płac realnych (średnio o 1,1% rocznie), a realna wartość emerytur obniżyła się średnio o ok. 0,5% rocznie. W tym okresie poprawiła się tylko sytuacja dochodowa rolników i przedsiębiorców oraz utrzymujących się z migracji zarobkowej. Średnie dochody indywidualne zwiększały się wówczas w tempie dwukrotnie niższym niż przed wejściem do UE. Zjawiska te oznaczały, że przez wiele miesięcy po wejściu do UE popyt krajowy nie mógł być czynnikiem rozwoju produkcji napojów i żywności wysoko przetworzonej. Sytuacja w tej dziedzinie zmieniła się od III kw. 2005 roku. W końcu roku poprzedniego i w 2006 roku wskaźniki wzrostu dochodów ludności są wysokie i osiągają poziom wyższy niż przed wejściem do UE. Jest to zjawisko, które musi wywołać ożywienie na krajowym rynku napojów i żywności wysoko przetworzonej.

Rysunek VII.1. Elastyczność dochodowa spożycia napojów i produktów wtórnego przetwórstwa



Źródło: B. Gulbicka: Wyżywienie – poziom i zróżnicowanie, [w:] Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2005 roku. IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006, s. 357.

Rysunek VII.2. Zmiany sytuacji dochodowej ludności (odpowiedni kwartał roku poprzedniego = 100, w procentach)



Źródło: Biuletyn Statystyczny GUS 2005, nr 1; 2006, nr 5.

Znaczący wpływ na sektor napojów i wtórnego przetwórstwa żywności miało otwarcie dla polskich producentów dużego i chłonnego europejskiego rynku zbytu. Wywołało ono w pierwszym roku po wejściu do UE duży wzrost eksportu produktów wtórnego przetwórstwa cukru, tj. wyrobów cukierniczych i ciastkarskich, wyrobów otrzymywanych przez obróbkę zbóż (prażenie) oraz produktów sektora koncentratów spożywczych (tab. VII.1). W tym czasie duży był także wzrost eksportu piwa i ciast makaronowych, ale w tych działach udział dostaw na rynki zagraniczne w sprzedaży był bardzo niski. W drugim roku po wejściu do UE nastąpiło zahamowanie dynamiki eksportu produktów przetwórstwa cukru, makaronów i piwa, ale przy dalszym znaczący wzroście eksportu innych produktów wtórnego przetwórstwa zbóż, zup, sosów oraz napojów bezalkoholowych. W tym okresie eksport produktów wtórnego przetwórstwa i napojów przekroczył kwotę 1 mld euro i był o 80% wyższy niż przed wejściem do UE. W 2006 roku była to kwota prawie trzykrotnie wyższa od łącznej wartości eksportu sektora zbożowo-młynarskiego i cukrowniczego (375 mln euro). Eksport jest już znaczącym rynkiem zbytu dla żywności preparowanej, wyrobów cukierniczych i koncentratów spożywczych. Mniejsza jest jego rola dla producentów wyrobów ciastkarskich i spirytusowych (ok. 10%). Produkcja pieczywa świeżego, makaronów, piwa i napojów bezalkoholowych jest zorientowana głównie na rynek krajowy. Sytuacji tej nie zmieniło wejście Polski do UE.

Tabela VII.1. Eksport produktów wtórnego przetwórstwa zbóż i cukru

| Wyszczególnienie              | w tys. ton |       |       | % produkcji | w mln euro |       |       |
|-------------------------------|------------|-------|-------|-------------|------------|-------|-------|
|                               | 2003       | 2004  | 2005  | 2005        | 2003       | 2004  | 2005  |
| Ciasta makaronowe             | 3,0        | 8,1   | 8,4   | 4,3         | 8,4        | 17,2  | 18,9  |
| Prażone lub spęczniane ziarna | 9,7        | 22,6  | 32,7  | .           | 15,8       | 40,3  | 57,5  |
| Pieczywo                      | 42,4       | 47,6  | 67,3  | 4,3         | 65,2       | 84,8  | 138,9 |
| Ciasta i ciasteczka           | 39,1       | 52,4  | 56,1  | 10,6        | 68,2       | 86,1  | 101,1 |
| Czekolada i wyroby z kakao    | 56,5       | 98,1  | 97,1  | 36,7        | 175,3      | 241,9 | 267,8 |
| Wyroby cukiernicze bez kakao  | 35,8       | 37,9  | 36,9  | 23,1        | 90,5       | 87,9  | 93,4  |
| Napoje bezalkoholowe          | 159,2      | 156,9 | 288,0 | 3,0         | 47,1       | 90,6  | 171,8 |
| Piwo                          | 19,4       | 30,2  | 30,5  | 0,8         | 12,1       | 22,5  | 33,0  |
| Wyroby spirytusowe            | 23,8       | 24,4  | 23,8  | 9,3         | 45,1       | 54,3  | 61,6  |
| Zupy, buliony, sosy, drożdże  | 38,6       | 51,6  | 70,9  | 20,7        | 56,3       | 67,0  | 106,3 |

Źródło: Dane MRiRW.

Po wejściu do Unii Europejskiej nie nastąpiły istotne zmiany tendencji rozwojowej produkcji wyrobów wtórnego przetwórstwa i napojów. W tym okresie kontynuowany był szybki rozwój produkcji mieszanek mąk i żywności preparowanej, makaronów, czekolady i wyrobów czekoladowych, gumy do żucia,

a w sektorze napojów: piwa, spirytusu rektyfikowanego i nektarów (tab. VII.2 i VII.3). Względnie stabilna była przemysłowa produkcja pieczywa świeżego, ale przy stałym obniżeniu produkcji tej żywności w mikrofirmach. W pierwszym roku po wejściu do UE zwiększyła się także produkcja trwałego pieczywa cukierniczego i wódek oraz napojów z dodatkiem cukru, ale w kolejnym roku (2005) produkcja tych wyrobów się obniżyła. Po wejściu do UE kontynuowany był także trend spadkowy w produkcji soków, napojów winiarskich, win gronowych i wermutów oraz cukierków, a produkcja sektora koncentratów była – podobnie jak w latach wcześniejszych – bardzo zmienna: obniżyła się ona w 2004 roku, a wzrosła w 2005 roku.

Tabela VII.2. Przemysłowa produkcja<sup>a</sup> wybranych produktów wtórnego przetwórstwa (głównie zbóż i cukru) (w tys. ton)

| Produkty                          | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    | 2005 <sup>b</sup> |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|---------|-------------------|
| Mieszanki i żywność preparowana   | 72,3    | 80,6    | 90,0    | 112,1   | 121,0             |
| Pieczywo świeże                   | 1 653,3 | 1 547,0 | 1 556,4 | 1 550,6 | 1 555,0           |
| Ciasta i ciasteczka świeże        | 176,5   | 172,8   | 191,7   | 191,8   | 210,0             |
| Makaron, kluski i podobne         | 142,9   | 159,0   | 161,1   | 179,4   | 197,0             |
| w tym: makaron                    | 106,5   | 124,1   | 123,2   | 134,9   | 152,0             |
| Trwałe pieczywo cukiernicze       | 198,8   | 212,0   | 236,3   | 315,8   | 320,0             |
| Keczap, majonez, sosy, musztarda  | 162,0   | 145,9   | 149,9   | 138,5   | 147,5             |
| Przyprawy                         | 25,7    | 14,1    | 17,1    | 16,5    | 18,5              |
| Zupy, buliony, odżywki, ekstrakty | 111,1   | 114,2   | 130,6   | 105,2   | 120,0             |
| Drożdże                           | 68,0    | 63,4    | 78,4    | 74,7    | 75,5              |
| Czekolada i wyroby cukiernicze    | 388,7   | 355,6   | 394,4   | 432,6   | 457,5             |
| w tym: cukierki, wyroby żelowe    | 61,6    | 64,9    | 71,0    | 73,4    | 68,5              |
| cukierki i draże czekoladowane    | 47,8    | 45,9    | 50,7    | 49,2    | 41,5              |
| guma do żucia                     | 19,2    | 24,2    | 26,1    | 29,9    | 33,0              |
| czekolada i wyroby czekoladowe    | 152,5   | 131,2   | 166,7   | 196,8   | 223,0             |

<sup>a</sup> w przedsiębiorstwach zatrudniających więcej niż 9 osób; <sup>b</sup> wstępny szacunek na podstawie wyników przedsiębiorstw zatrudniających więcej niż 49 osób

Źródło: Dane GUS i szacunki własne.

Jeszcze łagodniej niż w produkcji przebiegały zmiany cen na rynku żywności głęboko przetworzonej i napojów. Na rynku tych dóbr żywnościowych – mimo dużych zmian cen głównych komponentów rolnych (cukru i produktów przemiału zbóż) – nie wystąpiło zjawisko zwane integracyjnym szokiem cenowym. Zmiany cen tych towarów były łagodne, a wyżki mniejsze niż innych dóbr żywnościowych. Analiza zmian i poziomu cen (rys. VII.3-VII.7) wskazuje bowiem, że po wejściu do Unii Europejskiej:

Tabela VII.3. Przemysłowa produkcja<sup>a</sup> napojów bezalkoholowych i alkoholowych (w mln l)

| Produkty                          | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    | 2005 <sup>b</sup> |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|---------|-------------------|
| Soki owocowo-warzywne             | 652,4   | 732,5   | 758,7   | 608,5   | 590,0             |
| Napoje owocowo-warzywne           | 306,0   | 319,3   | 291,7   | 308,0   | 328,5             |
| Nektary                           | 60,8    | 59,7    | 126,9   | 230,4   | 223,0             |
| Wody mineralne i napoje bez cukru | 1 516,6 | 1 784,1 | 2 137,0 | 2 019,0 | 2 050,0           |
| Napoje i wody z cukrem            | 1 816,9 | 1 893,0 | 2 396,8 | 2 538,3 | 2 210,0           |
| Piwo                              | 2 516,3 | 2 687,5 | 2 862,2 | 3 185,1 | 3 385,0           |
| Wino gronowe i wermuty            | 54,4    | 35,9    | 49,7    | 28,0    | 26,5              |
| Napoje fermentowane               | 355,5   | 384,2   | 367,9   | 309,4   | 215,0             |
| Alkohol etylowy nieskażony 100%   | 212,0   | 245,7   | 271,6   | 287,0   | .                 |
| Spirytus rektyfikowany 100%       | 92,0    | 107,8   | 124,5   | 153,5   | 157,5             |
| Wódki czyste 100%                 | 57,4    | 60,7    | 79,6    | 86,8    | 78,5              |
| Wódki gatunkowe 100%              | 11,0    | 11,0    | 14,2    | 18,1    | 17,0              |

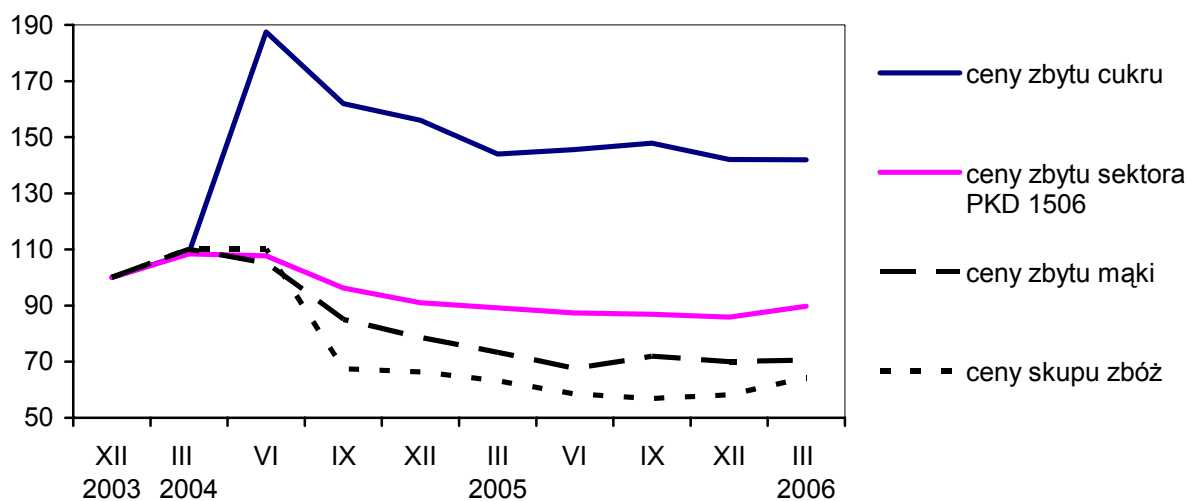
<sup>a</sup> w przedsiębiorstwach zatrudniających więcej niż 9 osób; <sup>b</sup> wstępny szacunek na podstawie wyników przedsiębiorstw zatrudniających więcej niż 49 osób

Źródło: Dane GUS i szacunki własne.

- Gwałtowne zmiany cen nastąpiły w surowcowym otoczeniu wtórnego przetwórstwa i produkcji napojów. Ceny skupu zbóż obniżyły się o ok. 40%, ceny zbytu mąk o ok. 30%, a średnia cena sektora młynarskiego i skrobiowego (PKD 156) o ponad 10%. Odmiennie zjawisko wystąpiło na rynku cukru, na którym ceny zbytu po gwałtownym wzroście w I półroczu 2004 roku (o 90%) stopniowo się obniżały, ale wciąż są o ponad 40% wyższe niż w końcu 2003 roku.
- Na rynku produktów wtórnego przetwórstwa zbliżona do wskaźników inflacji i przeciętnych cen żywności była dynamika cen wyrobów cukierniczych, wyrobów piekarskich (ciastkarskich), zup i bulionów oraz tzw. innej żywności. Są to produkty wytwarzane zarówno z drogiego cukru, jak i z tanich komponentów z przetwórstwa zbóż.
- Inne produkty wtórnego przetwórstwa i napojów stale relatywnie taniały, gdyż przyrosty cen tych produktów po wejściu do UE były niższe od stopy inflacji i tempa wzrostu średnich cen żywności. Dotyczy to także produktów, których składnikiem był drogi cukier.
- Potaniały napoje alkoholowe, których ceny są wciąż relatywnie wysokie.

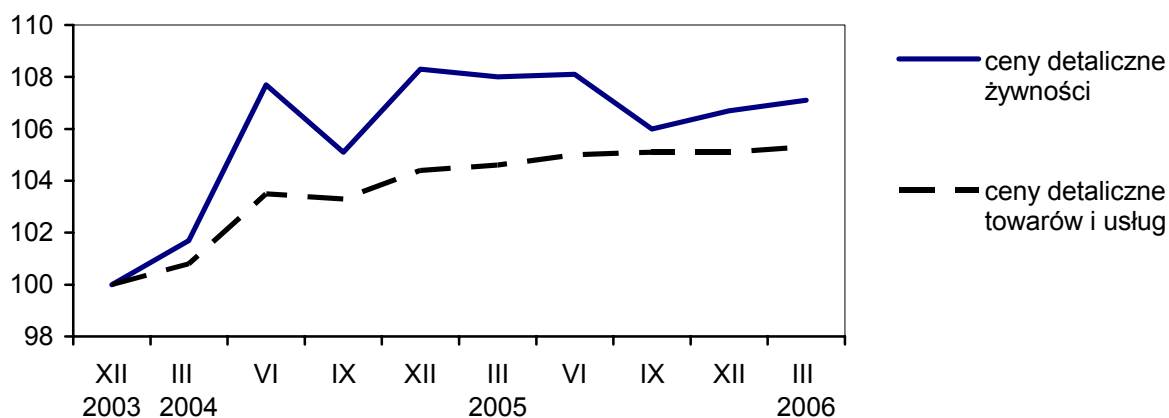


Rysunek VII.3. Indeksy cen w sektorze zbożowo-młynarskim i cukrowniczym (XII 2003 = 100)



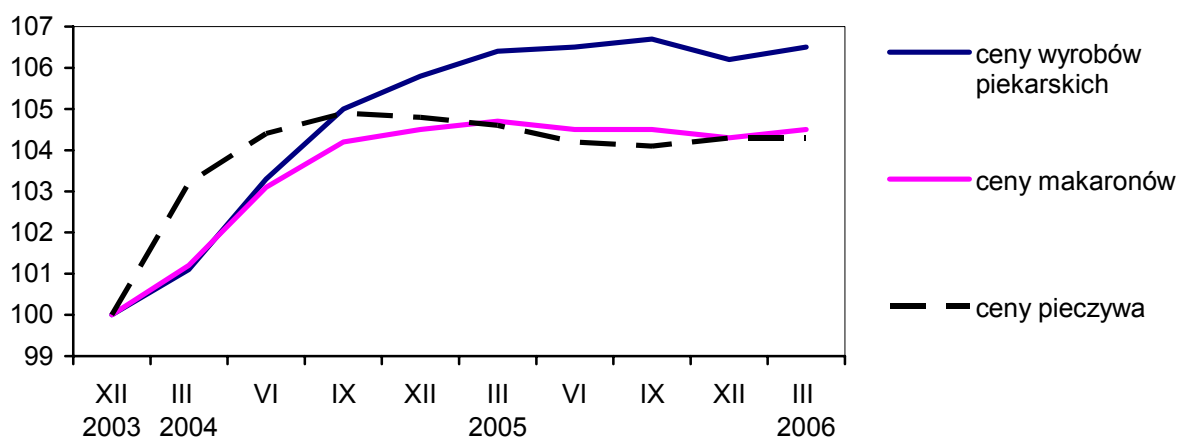
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i MRiRW.

Rysunek VII.4. Inflacja i wskaźniki detalicznych cen żywności (XII 2003 = 100)



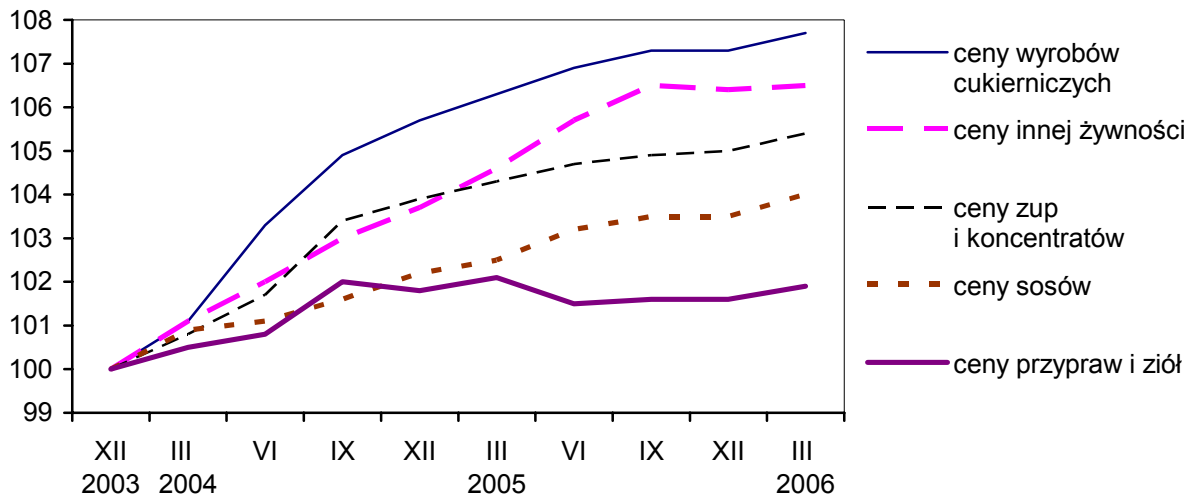
Źródło: Na podstawie danych GUS.

Rysunek VII.5. Indeksy detalicznych cen produktów wtórnego przetwórstwa zbóż (XII 2003 = 100)



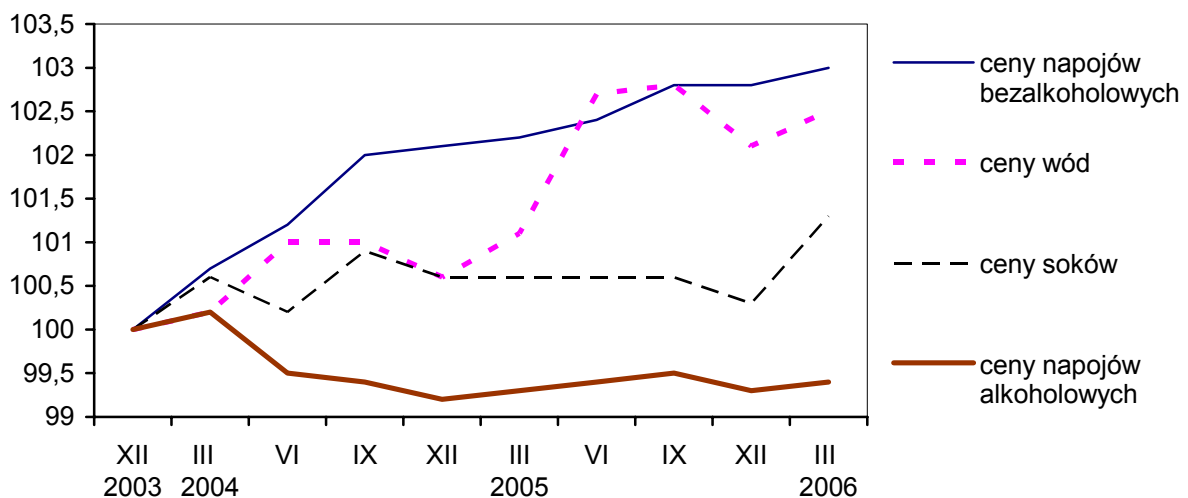
Źródło: Na podstawie danych GUS.

Rysunek VII.6. Indeksy cen innych produktów wtórnego przetwórstwa żywności (XII 2003 = 100)



Źródło: Na podstawie danych GUS.

Rysunek VII.7. Indeksy detalicznych cen napojów (XII 2003 = 100)



Źródło: Na podstawie danych GUS.

Zmiany cen (i produkcji) napojów i wtórnego przetwórstwa żywności potwierdzają wcześniejszą ocenę, że głównym czynnikiem je kształtującym są czynniki popytowe, a nie podażowe. Oznacza to także, że na sektor napojów i wtórne przetwórstwo nie ma wpływu polityka rolna, a więc także instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Nie ma barier ograniczających dostosowania produkcji do popytu, a producenci napojów i żywności głęboko przetworzonej amortyzują skutki dużej zmienności cen komponentów rolnych.

## VIII. Wpływ polityki jakościowej Unii Europejskiej na przemiany strukturalne w polskim mleczarstwie

### VIII.1. Wstęp<sup>8</sup>

Wspólna Polityka Rolna (WPR) podlega nieustannym zmianom. Jej pierwotny cel zapewnienia wystarczającej ilości żywności na rynku unijnym ustępuje coraz więcej miejsca aspektom jakościowym, uwzględniającym zapewnienie konsumentom bezpiecznej i wartościowej żywności, wprowadzenie metod produkcji przyjaznych dla środowiska, czy też zapewnienie dobrostanu zwierząt. Prowadzi to do zaostrzenia ustawodawstwa w tym zakresie. Wyższe wymagania prawne implikują z kolei potrzebę dodatkowych inwestycji w celu wprowadzenia nowych technologii oraz reorganizacji podmiotów gospodarczych zaangażowanych w proces wytwarzania żywności. Konsekwencją jest zwiększone obciążenie finansowe przedsiębiorstw. Podstawowym źródłem finansowania modernizacji produkcji są dochody firm i rolników ze sprzedaży. Oznacza to, że istotnym elementem sprzyjającym dostosowaniu do wyższych standardów jakościowych jest cena surowca płacona przez przetwórcę, oraz cena produktu końcowego, jaką może zapłacić konsument [Hockmann, Pieniadz 2006]. Istnieje wiele innych czynników wpływających na decyzję podmiotów gospodarczych o wprowadzeniu nowych technologii, jak dostęp do kredytów czy informacji [Doss 2006], które razem wzięte determinują minimalną wielkość przedsiębiorstwa, poniżej której dostosowanie jest nieopłacalne. Często jest to związane z rezygnacją z udziału w rynku, jeśli adaptacja dotyczy standardów obowiązkowych.

Od chwili akcesji Polski do Unii Europejskiej minęły ponad dwa lata. W chwili obecnej można stwierdzić, że wydarzenie to wywołało szereg procesów dostosowawczych na poziomie politycznym, gospodarczym i socjalnym w kraju. Formalne rozszerzenie UE nie stanowiło radykalnej zmiany, aczkolwiek przyspieszyło procesy, które w różnym natężeniu trwały w całej ostatniej dekadzie. Rozważając rynki rolne można stwierdzić, że procesy te były i są szczególnie dynamiczne w branży mleczarskiej, ponieważ w tym przypadku istniała największa potrzeba dostosowań strukturalnych i organizacyjnych zarów-

---

<sup>8</sup> Opisane w niniejszym rozdziale treści obrazują opinie autorki, oparte na studiach własnych lub przeprowadzonych ze współpracownikami IAMO (por. bibliografia). Jeśli nie zaznaczono inaczej, głównym źródłem zawartych w treści informacji były wywiady przeprowadzone z przedstawicielami przetwórstwa (2 mleczarnie prywatne i 20 spółdzielni) oraz ekspertyzy pracowników Wojewódzkich i Powiatowych Inspektoratów Weterynarii. Wywiady te przeprowadzone zostały w okresie luty-czerwiec 2006 roku.

no na poziomie rynku i przedsiębiorstwa, jak i w szeroko pojętej problematyce jakościowej. Procesy te wciąż jeszcze trwają, gdyż branża mleczarska otrzymała okresy przejściowe na dostosowanie do wymogów prawnych do końca 2006 roku. Celem nadrzędnym dla przedstawicieli rynku mleka było, i nadal jest, osiągnięcie standardów jakościowych zgodnych z aktualnymi przepisami. Utrudnieniem jest wzrastająca rygorystyczność oraz duża częstotliwość zmian przepisów, nasilające się szczególnie po styczniu 2006 roku.

Dostosowanie do wymogów prawnych jest jedną z ważniejszych, aczkolwiek nie jedyną przyczyną obserwowanych przemian strukturalnych w branży mleczarskiej. Abstrahując od innych czynników czysto politycznych, jak np. kwotowanie produkcji oraz stopniowa liberalizacja rynku mleka (redukcja cen minimalnych), czy też przyczyn ekonomicznych wynikających z pozytywnych efektów skali, dużą rolę odgrywa tutaj integracja rynków i związana z tym dyfuzja prywatnych standardów jakościowych, wprowadzanych przez liderów branży. Zasadnicze znaczenie mają przy tym rosnące dochody polskiego społeczeństwa oraz wzrastające wymagania i wrażliwość konsumentów w dziedzinie zapewnienia wysokiej jakości. Wiele czynników wpływa jednocześnie na obserwowane obecnie przemiany strukturalne. Traktując rynek mleka historycznie, należy jednak stwierdzić, że głównym katalizatorem zmian była obowiązkowa adaptacja przepisów i standardów jakościowych, podyktowana integracją z UE.

Celem opracowania jest określenie wpływu przejścia standardów jakościowych Unii Europejskiej na zmiany strukturalne polskiego rynku mleka. Dlatego też w pierwszej kolejności opisane zostaną główne tendencje w polityce jakościowej UE oraz konsekwencje tego procesu dla podmiotów gospodarczych. Następnie omówione będą zmiany standardów jakościowych istotnych z punktu widzenia branży mleczarskiej. W trzeciej części nastąpi ocena wpływu standardów unijnych na przemiany strukturalne w sektorze. W ostatniej części wyciągnięte zostaną wnioski dotyczące tego procesu.

## **VIII.2. Polityka jakościowa Unii Europejskiej**

Integralną częścią europejskiej polityki rolnej jest ochrona konsumentów i związane z tym bezpieczeństwo artykułów żywnościowych. Zagadnienia te zyskały na znaczeniu po głośnych w ostatnich latach skandalach (m.in. BSE – choroba szalonych krów, dioksyny), które przyczyniły się do zachwiania zaufania konsumenta do jakości oferowanych produktów. Badania opinii publicznej dotyczącej percepcji ryzyk, przeprowadzone przez Komisję Europejską jesienią 2005 roku wykazały, że ponad 40% badanej populacji w Europie obawia się, iż spożycie żywności lub konsumpcja innych dóbr może stanowić zagrożenie

zdrowotne<sup>9</sup> [Risk... 2006]. Obawy te wyrażają się w rosnących wymaganiach konsumentów wobec gwarancji bezpieczeństwa żywności i lepszego dostępu do informacji o pochodzeniu żywności, metodach produkcji, zawartości organizmów zmodyfikowanych genetycznie, zanieczyszczeniu środowiska oraz dobrostanie zwierząt. Nacisk organizacji konsumenckich i innych organizacji pozarządowych na gremia decyzyjne doprowadził do zaostrzenia regulacji w tym zakresie. Od roku 2000 prace nowelizacyjne zmierzające w kierunku bardziej rygorystycznego ustawodawstwa żywnościowego są szczególnie intensywne. Obejmują one szeroki zakres przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych mających bezpośredni lub pośredni wpływ na bezpieczeństwo żywności i pasz, łącznie z przepisami w zakresie materiałów i artykułów, które na poziomie podstawowej produkcji mają kontakt z żywnością. Generalnie obserwuje się stopniowe „podnoszenie poprzeczki”, jeśli chodzi o minimalne wymagania jakościowe dotyczące produktu i procesu. Powoduje to, że europejski sektor rolno-żywnościowy znajduje się w nieustannym procesie dostosowawczym do tych wymogów.

Głównymi wiążącymi aktami prawnymi UE są dyrektywy i rozporządzenia. W miarę wzrostu znaczenia aspektów jakościowych oraz w ramach ujednoczenia przepisów w UE wzrasta znaczenie rozporządzeń unijnych, które są wiążące w całości i przeznaczone do bezpośredniego stosowania w państwach członkowskich. Np. w zakresie bezpieczeństwa żywności od dnia 1 stycznia 2006 roku UE całkowicie odstępuje od rozwiązywania tych spraw w drodze dyrektyw, zastępując je rozporządzeniami unijnymi. Rozporządzenia te nakładają wymogi prawne na cały łańcuch przetwórczy, m.in. odnośnie procedur w zakresie minimalnego bezpieczeństwa, przejrzystości i możliwość śledzenia ruchu żywności i pasz (WE 178/2002), odnośnie kryteriów higienicznych (WE 852/2004) lub mikrobiologicznych (WE 2073/2005) dotyczących środków spożywczych. Higiena w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego jest traktowana szczególnie, czemu poświęcone są dodatkowe regulacje (WE 853/2004). Zaostrzeniu podlegają również zasady i procedury, zgodnie z którymi mają postępować organy kontrolne, strzegące zgodności z prawem paszowym i żywnościowym (WE 882/2004). Także w ramach tych przepisów aspekty związane z produktami pochodzenia zwierzęcego przeznaczonymi do spożycia przez ludzi traktowane są specjalnie (WE 854/2004). Rozporządzenia te posiadają pierwszeństwo wobec prawa krajowego, co doprowadziło do uchylecia polskich przepisów w zakresie regulowanym obecnie przez UE. Jednocześnie akty te delegują

---

<sup>9</sup> Jest to najważniejsza grupa obaw poprzedzana tylko obawami wynikającymi z zanieczyszczenia środowiska i ryzyka wypadku samochodowego [Risk... 2006].

kwestie nieuregulowane do ustanowienia przez państwa członkowskie, dając tym samym więcej swobody do zaostrzenia lub ograniczenia przepisów w kwestiach istotnych z punktu widzenia danego kraju i produktu. Taktyka ta prowadzi do tworzenia nowych przepisów krajowych, co wbrew intencjom, nie ułatwia stosowania prawa. Przykładem jest znowelizowana ustawa o produktach pochodzenia zwierzęcego z dn. 16 grudnia 2005 roku, wykonująca (m.in.) ww. rozporządzenia, wdrażająca dyrektywy unijne, które nadal obowiązują (np. 2002/99/WE) oraz określająca przepisy w zakresie nieuregulowanym przez UE, jak np. wymagania weterynaryjne dla procesów i produktów w zależności od wielkości zakładu lub dla produktów o tradycyjnym charakterze. Materia objęta tą ustawą jest bardzo obszerna i wywołuje dalsze zmiany w prawie wewnętrznym, podyktowane koniecznością wydania kilkunastu nowych rozporządzeń wykonawczych. Dlatego należy się spodziewać dalszych aktualizacji przepisów krajowych, np. w sprawie wymagań weterynaryjnych dla mleka i produktów mlecznych.

Intensywne nowelizacje przepisów prowadzą do dużej ilości regulacji obowiązujących jednocześnie. Np. w czerwcu 2006 roku mleczarnie zobowiązane były przestrzegać około 30 aktów prawnych. Wśród nich znajdowały się m.in. przepisy dotyczące wymagań weterynaryjnych, warunków zdrowotnych żywienia i żywności, jakości handlowej produktów, a także dotyczące jakości wody oraz regulujące gospodarkę odpadami.

Wysoka kompleksowość i częstotliwość zmian przepisów sprawiają trudności z dostępem do aktualnych informacji, stwarzają problemy interpretacyjne i często prowadzą do omyłkowego lub opóźnionego ich stosowania. Dodatkowym utrudnieniem są występujące błędy terminologiczne w przekładzie przepisów na język polski<sup>10</sup>. Sukcesywne zastępowanie dyrektyw unijnych rozporządzeniami powoduje przejście od szczegółowych i jednoznacznych zapisów do uregulowań ramowych. Wysoka ogólnikowość regulacji dopuszcza z kolei subiektywizm w ich interpretacji. „Proza EU” – jak to określił jeden z przedstawicieli mleczarstwa – nie tylko ciężko się czyta, ale także wzmaga pewną bezradność i niepewność przedsiębiorców, jako że błędna interpretacja prawa nie chroni przed odpowiedzialnością karną. Z wypowiedzi przedstawicieli służb weterynaryjnych wynika, że także i te jednostki mają trudności z dostosowaniem do szybko zmieniającego się ustawodawstwa, co dodatkowo utrudnia proces komunikacji i dyfuzji przepisów do podmiotów produkcyjnych, jak również sprawną kontrolę urzędową.

Zaostrzające się przepisy powodują ciągły wzrost kosztów w zaopatrzeniu, produkcji oraz dystrybucji, a także w działach kadrowych przedsiębiorstw,

---

<sup>10</sup> Do kłopotliwych wyrazów należą np.: wyrób, przetwór i produkt.

szczególnie w wyniku wzmożonych wydatków na szkolenia i doradztwo personelu zakładowego oraz dostawców surowców zwierzęcych. Koszty jednostkowe powstające na skutek dostosowania do tych przepisów są wyższe dla zakładów o dużych zdolnościach produkcyjnych, jako że te zakłady traktowane są coraz bardziej rygorystycznie przez prawo żywnościowe. Podyktowane jest to generalną zasadą, że ostrość przepisów określających standardy higieniczne żywności, powinna być adekwatna do potencjalnego ryzyka związanego z rodzajem i ilością produktu wprowadzonego na rynek oraz zasięgiem tego rynku (np. lokalny lub unijny). W konsekwencji aktualne przepisy dotyczą w uproszczonej formie producentów małych ilości produktów podstawowych, dostarczanych bezpośrednio przez producenta do konsumenta ostatecznego lub do lokalnego zakładu handlu detalicznego albo gastronomii. Łagodniejsze traktowanie małych podmiotów gospodarczych zwiększa szansę ich utrzymania na rynku.

### **VIII.3. Standardy jakościowe w branży mleczarskiej**

Największy wpływ na przemiany strukturalne w mleczarstwie miała harmonizacja i wdrożenie przepisów unijnych podyktowanych bezpieczeństwem żywnościowym w tym dążeniem do poprawy warunków higienicznych produkcji i przetwórstwa. Badając relacje między wymogami prawnymi oraz zmianą struktury rynku mleka, problem ten potraktować należy historycznie, jako że procesy dostosowawcze zapoczątkowane były już w połowie lat dziewięćdziesiątych.

#### **VIII.3.1. Wymogi weterynaryjne dla produktów mlecznych**

Zasady i minimalne wymagania jakościowe w odniesieniu do produkcji i oceny mleka surowego, jego skupu, przetworzenia i transportu są ujednolicone we Wspólnocie i mają swoje korzenie w Dyrektywie Rady (WE) 92/46/EWG. Dyrektywa ta została całkowicie wdrożona do polskiego ustawodawstwa jeszcze przed przystąpieniem do UE. Na jej podstawie branży mleczarskiej przyznane zostały okresy przejściowe na dostosowanie do wymagań weterynaryjnych, co zostało zapisane w traktacie akcesyjnym z 2003 roku. W trakcie nowelizacji przepisów bezpieczeństwa żywnościowego, także i te specyficzne regulacje zostały zastąpione. Obecnie szczegółowe przepisy dla mleka i produktów mlecznych określa Rozporządzenie (WE) 853/2004, które stanowi niejako skondensowanie przepisów zawartych w kilku dyrektywach dotyczących produktów pochodzenia zwierzęcego. Nadal zachowuje moc krajowe Rozporządzenie MRiRW z dn. 18 sierpnia 2004 roku w sprawie wymagań weterynaryjnych dla mleka i produktów mlecznych z późniejszymi zmianami. Z dniem wejścia w ży-

cie nowych przepisów wykonawczych do znowelizowanej ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego, rozporządzenie to zostanie zmienione.

Mimo istotnych zmian zasady zawarte w Dyrektywie 92/46/EWG zostały w dużej mierze przeniesione do nowych rozporządzeń i prawa krajowego. Do dnia dzisiejszego zasady te przestrzegane są przy kontroli i zatwierdzeniu mleczarni i gospodarstw pozyskujących mleko przez służby weterynaryjne. Działania polskiego rządu w kierunku zbliżenia ustawodawstwa polskiego do tej dyrektywy zapoczątkowane były we wczesnych latach dziewięćdziesiątych. Przykładowo, aby osiągnąć unijny standard mleka surowego już w 1995 roku opracowano nową Polską Normę na mleko surowe do skupu. Norma ta obowiązywała od 1 stycznia 1998 roku i wprowadziła podział skupionego mleka surowego na cztery klasy jakościowe<sup>11</sup>. Najwyższą klasę stanowiła klasa ekstra (E-Klasa), odpowiadająca minimalnej wymaganej jakości mleka zdefiniowanej w wyżej wymienionej dyrektywie. Dla każdej klasy określony został górny pułap odnośnie ilości drobnoustrojów i komórek somatycznych dopuszczonych w 1 mililitrze mleka (tab. VIII.1). Wprowadzenie tej normy do obowiązkowego stosowania miało na celu zwrócenie uwagi producentów i przetwórców na konieczność podejmowania działań w kierunku poprawy jakości mikrobiologicznej mleka. Nowelizowane przepisy krajowe w tym zakresie coraz większy nacisk kładły na jakość mikrobiologiczną i zdrowotną mleka, np. przez wprowadzanie zakazu skupu mleka o każdorazowo najniższej klasie. Tak więc ustanowiona w lutym 1999 roku przez PKN nowa norma, która obowiązywała od 1 stycznia 2000 roku<sup>12</sup> wyłączała klasę trzecią ze skupu, a zastępujące tę normę stosowne rozporządzenie MRiRW<sup>13</sup> wprowadzało zakaz skupu mleka w II-klasie po 1 stycznia 2003 roku oraz w I-klasie po upływie okresu przejściowego, tj. po 1 stycznia 2007 roku. Jednocześnie zakłady uzyskiwały coraz więcej swobody w podejmowaniu decyzji, których wykonanie nie stanowiło zagrożenia dla bezpieczeństwa żywnościowego (np. istotność i częstość badań parametrów fizykochemicznych).

---

<sup>11</sup> PN-A-86002: 1995: Polska Norma na mleko surowe do skupu. Wymagania i badania PKN, Norma ta wprowadzała kryteria sensoryczne, temperaturę i kwasowość, jako obowiązkowe kryteria przyjęcia mleka w skupie. Jednocześnie oznaczenie parametrów fizykochemicznych (tłuszcz, białko, sucha masa) zostały przesunięte w sferę dobrowolnego oznaczania i stosowania przez mleczarnie.

<sup>12</sup> PN-A-86002: 1999: Polska Norma na mleko surowe do skupu. Wymagania i badania PKN, Warszawa.

<sup>13</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 lipca 2002 roku, w sprawie szczegółowych warunków weterynaryjnych wymaganych przy pozyskiwaniu, przetwórstwie, składowaniu i transporcie mleka oraz przetworów mlecznych (Dz. U. Nr 117, poz. 1011).



Tabela VIII.1. Ewolucja polskich wymagań zdrowotnych dotyczących mleka surowego odbieranego z gospodarstwa produkcyjnego w celu dalszego przerobu

| Wyszczególnienie               | Dobrowolne | Obowiązkowe |                |                |                |
|--------------------------------|------------|-------------|----------------|----------------|----------------|
|                                | S-Klasa    | E-Klasa     | I-Klasa        | II-Klasa       | III-Klasa      |
| Zakaz skupu                    | –          | –           | po 1 I 2007 r. | od 1 I 2003 r. | od 1 I 2000 r. |
| Liczba drobnoustrojów (per ml) | ≤ 30 000   | ≤ 100 000   | ≤ 400 000      | ≤ 1 000 000    | > 1 000 000    |
| Liczba kom. somat. (per ml)    | ≤ 30 000   | ≤ 400 000   | ≤ 500 000      | ≤ 1 000 000    | > 1 000 000    |

Źródło: [Hockmann, Pieniadz 2006].

Zaostrzenie wymagań higienicznych doprowadziło do istotnej poprawy jakości skupionego mleka. Jeszcze w 1999 roku udział klasy ekstra w skupie wynosił 35%, a na pozostałe klasy przypadło 35% (I klasa), 23% (II klasa) oraz 12% (III klasa) skupowanego mleka [Polskie mleczarstwo... 2003]. Dzisiaj skup mleka w klasie ekstra dochodzi do 100%, zwłaszcza w północno-wschodnich regionach Polski.

Dostosowując prawo polskie do prawodawstwa Unii Europejskiej, jeszcze w 2003 roku wprowadzone zostały zmiany do przepisów o normalizacji, które spowodowały wycofanie obowiązku stosowania Polskich Norm. Od tego czasu norma PN-A-86002 „Mleko surowe do skupu”, ma charakter dokumentu technicznego i jest stosowana fakultatywnie, aczkolwiek większość mleczarni nadal ją uznaje. Obligatoryjne wymagania higieniczne są regulowane na poziomie aktualizowanych rozporządzeń unijnych lub MRiRW. Niektóre mleczarnie wprowadzają dodatkowe standardy jakościowe i przeprowadzają uzupełniające badania, wychodzące poza obowiązujące przepisy oraz zalecenia normatywne. Jest to podyktowane prowadzoną polityką jakości i specyfiką produkcji. Przykładowo, przedsiębiorstwa kładące duży nacisk na jakość i zróżnicowanie produktu końcowego rozróżniają i premiują klasę super ekstra (S-Klasa) w skupie. Przy produkcji jogurtów dodatkowe i częstsze są np. badania na zafałszowanie wodą, obecność inhibitorów i innych substancji hamujących.

Generalnie przedsiębiorstwa ponoszą coraz więcej odpowiedzialności, ale mają też coraz więcej swobody w podejmowaniu decyzji odnośnie stosowanych metod w celu osiągnięcia ustalonych standardów jakościowych. Pozwala to na adaptację dotychczasowych technologii kontrolnych do potrzeb wewnątrzzakładowych, podyktowanych strategią jakościową oraz specyfiką produkcji. Sprzyja to procesom zróżnicowania sektora już na etapie zaopatrzenia w surowiec. Coraz większego znaczenia nabiera w tym kontekście współpraca strategiczna,

jako, że umożliwia ona redukcję kosztów kontroli. Potrzeba kontroli jest tym mniejsza, im większe jest zaufanie i lojalność partnerów oraz poczucie przynależności do łańcucha przetwórczego, a w związku z tym poczucie odpowiedzialności za jakość dostarczonego surowca.

### **VIII.3.2. Bezpieczeństwo środków spożywczych**

Wymogi prawne odnośnie minimalnego poziomu bezpieczeństwa środków spożywczych nakładane są obecnie na cały łańcuch produkcyjny. Zapewnia się je głównie poprzez podejście zapobiegawcze, np. wdrażanie Dobrej Praktyki Produkcyjnej (GMP), Dobrej Praktyki Higienicznej (GHP) oraz stosowanie procedur opartych na zasadach systemu analizy zagrożeń i krytycznych punktów kontroli (HACCP). Już przed akcesją wdrożenie HACCP było warunkiem koniecznym do umieszczania produktów na rynkach Unii Europejskiej i USA. Dlatego główni eksporterzy produktów na te rynki mogą być postrzegani jako prekursorzy w dziedzinie zabezpieczania jakości. Od dnia uzyskania przez Polskę członkostwa w UE, czyli od 1 maja 2004 r. zmieniły się podstawy prawne odnośnie tego systemu, a obowiązująca w tym czasie ustawa o warunkach zdrowotnych żywienia i żywności nakładała obowiązek wdrażania tego systemu we wszystkich zakładach przetwórczych. Jako że ustawa ta określała potrzebę działania, nie precyzując terminu zakończenia tego procesu, nie dziwi fakt, że rok po integracji nadal istniał deficyt pod tym względem w całej branży spożywczej. Zgodnie z badaniami G. Morkis (2005) przemysł mleczarski charakteryzował się wprawdzie ponadprzeciętnym stopniem dostosowania, ale nadal tylko 61% (225) ogółu firm branży mleczarskiej legitymowało się wdrożonym systemem HACCP. Dalsze 25% (93) prowadziło proces wdrażania, a 13% firm mleczarskich nie wdrożyło i nie wdrażało systemu HACCP (według stanu na 1 maja 2005 roku).

Nowe ustawodawstwo nakłada od 1 stycznia 2006 obowiązek zastosowania procedur opartych na zasadach HACCP w przedsiębiorstwach wykonujących działalność w zakresie produkcji lub obrotu żywnością na rynku unijnym. Zobowiązanie to ma na celu wzmocnienie odpowiedzialności wszystkich przedsiębiorstw sektora spożywczego za bezpieczeństwo żywności. Także w tym przypadku panuje zasada, że im większy zakład tym większy zasięg i stopień wdrożenia tych procedur. Natomiast wyłączone z tego obowiązku są produkcja mleka oraz sprzedaż bezpośrednia. Obecnie wszystkie mleczarnie zatwierdzone do handlu na rynku Wspólnoty mają wdrożony ten system. Dotyczy to 75% (282) liczby zakładów mleczarskich w Polsce, które szacunkowo przerabiają 90% mleka (według stanu na 20 czerwca 2006 r.). Na polskim rynku działa

nadal około 90 mleczarni, znajdujących się w okresie przejściowym. Na podstawie rozmów przeprowadzonych z przedstawicielami mleczarni oraz pracownikami terenowych służb weterynaryjnych, większość z tych zakładów ma już wprowadzony system HACCP lub zamierza go wprowadzić do końca tego roku. Dlatego można się spodziewać zakończenia tego procesu przed upływem przyznanego okresu przejściowego.

Koszty wdrożenia systemu HACCP wydają się w różnym stopniu dotyczyć gospodarke mleczarni. Wdrożenie systemu HACCP było szczególnie kosztowne dla niezależnych jednostek produkcyjnych. Przedsiębiorstwa wielozakładowe, np. duże spółdzielnie, które przejęły inne jednostki lub utworzyły grupy kapitałowe, korzystają z rosnącego znaczenia korzyści wynikających z ekonomiki skali. Łącząc w jedną pulę swoje zasoby, zakłady tych przedsiębiorstw czerpią korzyści przez transfer kapitału oraz wzajemną wymianę wiedzy i doświadczenia. Przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego przejęły wiele doświadczeń firm macierzystych. Firmy te z reguły nie odczuwały kosztów wprowadzenia systemu HACCP, ale odczuwały doraźne korzyści wynikające z jego wdrożenia. Obok osiągania wyższego poziomu bezpieczeństwa produktu końcowego, firmy wymieniają redukcję kosztów transakcji wskutek uporządkowania procesów wewnątrzzakładowych i harmonizacji wymiany handlowej z odbiorcą. W przypadku liderów branży decyzja o wprowadzeniu systemu podjęta była z reguły długo przed akcesją i bazowała na inicjatywie własnej. W przypadku mniejszych firm motywacją wdrażania systemu HACCP są wymogi ustawowe i wymagania handlu. Generalnie obserwuje się jednak, że i w tej grupie system HACCP coraz częściej postrzegany jest jako nieodłącznie związany z zapewnieniem nie tylko egzystencji, ale i poprawy gospodarności przedsiębiorstwa.

Posiadanie wdrożonego systemu HACCP nie jest jednoznaczne z posiadaniem odpowiedniego certyfikatu, jako że jest to związane z dodatkowymi kosztami. Część firm posiada stosowne zaświadczenia z weterynarii o wdrożeniu systemu, co satysfakcjonuje niektórych odbiorców, takich jak niezależne supermarkety, sklepiki osiedlowe, większość hurtowni oraz niektóre rynki eksportowe (większość rynków bliskowschodnich). W ten sposób postępują głównie relatywnie mniejsze mleczarnie, stosujące strategię niskich kosztów. W przypadku sprzedaży na rynki Wspólnoty oraz do sieci handlowych posiadanie certyfikowanego systemu HACCP jest punktem wyjścia wszelkich negocjacji i transakcji. Certyfikaty te wydawane są przez różne akredytowane instytucje. Wybór weryfikatora podyktowany jest głównie rodzajem dominującego rynku zbytu dla danej mleczarni. Wśród nich są m.in. organizacje angielskie (np. Lloyd's Register Polska, Sp. z o.o.), niemieckie (np. TÜV Nord Polska, Sp. z o.o.)

oraz instytucje krajowe (np. Polskie Centrum Badań i Certyfikacji S.A.). Już na tym etapie można stwierdzić, że następuje pewna segregacja rynku podyktowana zróżnicowanym podejściem mleczarni do aspektów jakościowych. Przy tym wybrana strategia jakości oraz kanały dystrybucji mają zasadniczy wpływ na stopień wdrożenia przepisów.

### **VIII.3.3. Dobrowolne inicjatywy jakościowe**

Jakość żywności wynika z kilku kwestii. Ustawodawstwo określa jedynie minimalne wymogi dotyczące bezpieczeństwa, a urzędowe kontrole mają na celu sprawdzanie przestrzegania przepisów. Rosnące dochody oraz zróżnicowanie preferencji konsumenckich prowadzą do tego, iż liderzy sektora coraz częściej wybierają lub definiują wyższe standardy jakościowe oraz wdrażają systemy zapewniania lub zarządzania jakością prowadzące do ich osiągnięcia. Do najpopularniejszych w polskiej branży mleczarskiej należą: grupa standardów ISO, opracowana przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną, standardy IFS (International Food Standard) oraz BRC (British Retail Consortium). Standardy te mają na celu nie tylko minimalizację ryzyka, ale jednocześnie maksymalizację powtarzalności oferowanego produktu. Integracja rynków przyspiesza dyfuzję dobrowolnych standardów jakościowych. Główną rolę odgrywają przy tym inwestycje zagraniczne zarówno w handlu (Tesco, Makro), jak i w przetwórstwie (Danone, Hochland). W miarę rozwoju rynku dobrowolne inicjatywy jakościowe nabierają coraz większego znaczenia, jako że stosowanie wyłącznie obligatoryjnych standardów i systemów nie przynosi przewagi konkurencyjnej, gdyż wszyscy muszą je stosować najpóźniej po upływie okresu przejściowego. Ale również w miarę dyfuzji powszechnie stosowanych systemów dobrowolnych (ISO, IFS, BRC), wynikająca z ich stosowania przewaga zanika. Świadome tego przedsiębiorstwa dążą do zróżnicowania produktu, opracowując unikatowe standardy jakościowe oraz wzmacniając prestiż marki własnej [Hanf, Pieniadz 2006].

Generalnie można zaobserwować, że wdrożone i certyfikowane systemy zarządzania jakością są ściśle związane z prowadzoną polityką jakości i marki oraz z wybranymi kanałami zbytu. Nieodłącznym elementem jest tutaj kalkulacja kosztów i zysków prowadzonej polityki z uwzględnieniem ograniczonych możliwości płatniczych polskich konsumentów. Wdrażanie dobrowolnych systemów zarządzania jakością preferują firmy stosujące strategię dyferencjacji produktu. Firmy te w długim okresie czerpią wielorakie korzyści z ich wdrożenia. Dokonuje się to nie tylko przez przywiązanie konsumenta do marki i zwiększenie udziałów w rynku, ale poprzez poprawę wyników finansowych lub

doskonalenie skuteczności i efektywności funkcjonowania. Efektywność tych systemów jest zależna od integracji i współodpowiedzialności wszystkich szczebli łańcucha produkcyjnego. Szczegółowe traktowanie tego tematu wychodzi jednak poza ramy tego opracowania<sup>14</sup>.

#### **VIII.4. Zmiany strukturalne w mleczarstwie**

Standaryzacja niezależnie od tego, jaka instytucja jest jej inspiratorem, wywiera wpływ na przemiany strukturalne i organizacyjne w branży. Ze względu na skalę dostosowań największe znaczenie w ostatniej dekadzie miały dostosowania do obowiązujących przepisów prawnych dotyczących higieny produktów i produkcji zarówno w produkcji jak i przetwórstwie mleka. Dlatego w dalszej części przedstawione będą przemiany strukturalne, które w pierwszej kolejności są wynikiem polityki jakościowej Unii Europejskiej.

##### **VIII.4.1. Przetwórstwo mleka**

Przetwórstwo mleka czas najintensywniejszych dostosowań strukturalnych wydaje się mieć już za sobą. Wszystkie firmy nierokujące nadziei na dostosowanie do wymagań weterynaryjnych czy też standardów środowiskowych opuściły rynek jeszcze przed akcesją. Zgodnie z informacjami Agencji Rynku Rolnego w kwietniu 2002 roku zarejestrowanych było 423 podmiotów skupujących mleko. Liczba ta zmniejszyła się do 324 w grudniu 2004 roku i ustabilizowała na poziomie 302 podmiotów w kwietniu 2006 roku<sup>15</sup>. Obecnie za niedostosowane uważa się zakłady mleczarskie objęte okresami przejściowym. Na podstawie informacji z Głównego Inspektoratu Weterynarii (GIW) w dniu przystąpienia do Unii Europejskiej dotyczyło to 144 zakładów mleczarskich. Obecnie większa część tej grupy nadal jest w takim okresie (ok. 90 zakładów, stan na czerwiec 2006 roku). Wywiady przeprowadzone z mleczarniami i służbami weterynaryjnymi sugerują jednak, że po części decyzja o pozostaniu w okresie przejściowym jest wynikiem działania strategicznego przedsiębiorstw. Większość tych zakładów spełnia wymagania dotyczące wewnątrzzakładowej struktury i organizacji oraz ma wdrożony system HACCP, a niekiedy nawet dodatkowe dobrowolne systemy zarządzania jakością. Przyczyną braku zatwierdzenia jest prowadzenie skupu mleka od dostawców niespełniających wymagań weterynaryjnych lub nieposiadających stosownego zaświadczenia weterynaryjnego.

---

<sup>14</sup> Dodatkowe informacje znajdują się w publikacji A. Pieniądz (2006).

<sup>15</sup> Najwięcej wykreśleń z rejestru podmiotów skupujących w tym okresie nastąpiło w województwach lubelskim (44) i podkarpackim (17).

Ze względu na specyfikę organizacyjną, taktyka ta dotyczy głównie spółdzielni. Z drugiej strony, skup i przerób tego surowca wciąż są legalne i opłacalne, szczególnie w produkcji serów dojrzewających. Dlatego mleczarnie będą korzystać z tej możliwości do czasu wygaśnięcia okresów przejściowych. Opisana sytuacja sugeruje, że dla zdecydowanej większości mleczarni, działających obecnie na polskim rynku, dostosowanie i przestrzeganie zaostrzonych przepisów nie stanowi zagrożenia dla ich egzystencji, aczkolwiek istotnie zwiększa obciążenie finansowe.

W całej Europie obserwuje się obecnie procesy konsolidacyjne w przetwórstwie mleka, polegające na koncentracji i integracji pionowej. Głównym motywem jest tutaj wzrost rentowności z powodu korzyści skali towarzyszącej wielkości produkcji. Mniejsze firmy postawione w relatywnie gorszej sytuacji finansowej z reguły wypadają z rynku lub są przejmowane przez inne przedsiębiorstwa, co przyspiesza procesy koncentracji i podnosi bariery wejścia dla potencjalnych konkurentów. Jako że rynek mleka w Polsce jest nadal stosunkowo rozdrobniony, nie dziwi postępująca konsolidacja. Istotny wpływ na ten proces mają nakłady inwestycyjne związane z utrzymaniem wysokiej jakości produktów. Niezależnie od tego wzrastają koszty pracy, energii i transportu. Towarzyszy temu intensywna konkurencja cenowa, głównie wśród produktów o niższym stopniu przetworzenia (mleko spożywcze, śmietana, sery twarogowe) oraz procesy koncentracji w handlu. Czynniki te wpływają głównie negatywnie na rentowność spółdzielni. Dlatego tendencje konsolidacyjne obserwuje się przede wszystkim w sektorze spółdzielczym.

Mimo teoretycznych podstaw uzasadniających możliwość współistnienia małych i dużych firm, należy przypuszczać, że w Polsce nastąpią dalsze zmiany strukturalne z racji ekonomii skali. Już dzisiaj w branży mlecznej prawie nie ma przedsiębiorstw średnich lub o tzw. małej zdolności produkcyjnej. Spośród 281 zakładów zatwierdzonych do handlu mlekiem i produktami mlecznymi 90% (253) stanowią zakłady o dużej zdolności produkcyjnej, przetwarzające powyżej 2 mln l mleka rocznie, a tylko 4% (10) to zakłady o małej zdolności produkcyjnej (do 0,5 mln). Jednocześnie rośnie dystans pomiędzy liderami sektora i pozostałymi podmiotami. Obecnie na rynku działa około 10 spółdzielni o poziomie skupu ponad 100 mln litrów rocznie. Taka dualistyczna struktura rynkowa odzwierciedla się w rosnącym współczynniku koncentracji (CR). Według szacunków własnych udział największej spółdzielni w Polsce w rynku wynosi CR1: 10%. Dodatkowo udział czterech lub dziesięciu największych przetwórców stanowi odpowiednio CR4: 20% lub CR10: 35%.

Towarzyszy temu rosnące zróżnicowanie podmiotów gospodarczych w zakresie jakościowym. Z jednej strony utrzymuje się grupa przetwórców, któ-

ra nadal boryka się z procesem dostosowawczym dążąc do osiągnięcia minimalnych standardów jakościowych ustanawianych przez przepisy prawne. Z drugiej strony, rozwija się grupa liderów branży, wśród których dominują duże prywatne i spółdzielcze mleczarnie. Przedsiębiorstwa te wyprzedzają sektor, stosując bardziej zaawansowane standardy jakościowe oraz systemy zabezpieczania i zarządzania jakością. Należy oczekiwać dalszych istotnych zmian wewnątrz łańcuchów przetwórczych liderów branży w kierunku dywersyfikacji i profesjonalizacji produkcji oraz usprawnienia współpracy wzdłuż łańcucha.

#### **VIII.4.2. Zmiany strukturalne w rolnictwie**

Efektom zaostrzenia się uregulowań prawnych była rezygnacja części producentów mleka z dostaw na rynek lub z produkcji mleka. Przeprowadzone wywiady z przedstawicielami branży mlecznej potwierdzają, że najwięcej rezygnacji z produkcji mleka miało miejsce tuż po wejściu w życie kolejnych przepisów wprowadzających zakaz skupu każdorazowo najniższych klas jakościowych mleka (tab. VIII.1). Rynek opuszczały w pierwszej kolejności gospodarstwa małe. W wyniku tego spółdzielnie mleczarskie straciły średnio połowę dostawców na przestrzeni ostatnich 10 lat. Jako że prywatne mleczarnie mają więcej swobody w wyborze i selekcji dostawców, większość z nich zachowała zaledwie 30% pierwotnie współpracujących dostawców mleka. Obecnie nie prowadzi się już skupu od gospodarstw posiadających 1-2 krowy.

Generalnie można stwierdzić, że mleczarnie wspierają proces koncentracji produkcji, prowadząc aktywną politykę jakościową w skupie. Powszechnym jest różnicowanie intensywności i form współpracy w zależności od charakterystyki dostawcy mleka. Główną rolę odgrywa przy tym wielkość i stopień specjalizacji gospodarstwa. Spostrzeżenie to dotyczy zarówno mleczarni prywatnych jak również spółdzielczych. Ze względu na dużą liczebność dostawców intensywne i bezpośrednie kontakty spółdzielni ze wszystkimi zrzeszonymi dostawcami są utrudnione. Konieczność minimalizacji kosztów w skupie zmusza je więc do selektywnego podejścia do dostawców. Naturalną tendencją jest więc dyskryminowanie dostawców małych i/lub nie dostosowanych do wymagań weterynaryjnych. Prowadzi to często do sprzeczności interesów, jako że celem spółdzielni jest prowadzenie wspólnej działalności gospodarczej w ramach równouprawnienia oraz w interesie wszystkich zrzeszonych członków. Jednocześnie współpraca mleczarni z wysokotowarowymi gospodarstwami ma zawsze bardziej strategiczny wymiar. Odzwierciedla się to m.in. intensywniejszym doradztwem (np. odnośnie zmieniających się przepisów), lepszym dostępem do funduszy i kredytów spółdzielni oraz do inwestycji bezpośrednich. Rozwój dużych specjalistycz-

nych gospodarstw wspierany jest poza tym dopłatami do ceny bazowej w skupie mleka; powszechne są dopłaty proporcjonalne do wielkości dostawy, za kontrolę użytkowości mlecznej krów oraz premie za skup bezpośredni. Gospodarstwa te mają potencjał wzrostowy i wraz z możliwością dokupienia kwot będą systematycznie zwiększać produkcję mleka kosztem gospodarstw wypadających lub tych, które nie osiągną ustalonego limitu kwoty. Właściciele dużych stad krów wiążą przyszłość swojego gospodarstwa z produkcją mleka. Badane mleczarnie zaznaczały, iż większość tych rolników już obecnie zwraca się o wsparcie finansowe do spółdzielni w celu dokupienia kwoty mlecznej. Ograniczeniem wzrostu tych gospodarstw jest zakaz handlu kwotami między województwami.

Skrajnie odmienną grupę stanowią rolnicy drobni. Mleczarnie wskazują na generalnie niską przedsiębiorczość i raczej pasywne nastawienie tej grupy producentów do stosowanych impulsów w kierunku ulepszeń jakościowych. Mimo pewnego postępu w tym zakresie, dostosowanie tej grupy producentów wykazuje stan nadal daleki od optymalnego. Po upływie okresu przejściowego (grudzień 2006 r.) rolnicy ci będą prawdopodobnie musieli zrezygnować z produkcji rynkowej. Zmniejszanie się tej grupy producentów umożliwi spółdzielniom alokację zasobów i intensyfikację współpracy w kierunku współpracy strategicznej z gospodarstwami specjalistycznymi (por. Pieniądz 2006).

Opisane procesy prowadzą do sukcesywnego spadku liczby gospodarstw produkujących mleko, przy jednoczesnym wzroście średniej wielkości i wydajności mlecznej stada. Z ponad 1,3 miliona gospodarstw utrzymujących krowy w 1996 r. pozostało około 500 tysięcy w 2005 r., a z tego zaledwie połowa dostarczała mleko do przemysłu. Coraz wyraźniejsza jest polaryzacja struktury gospodarstw produkujących mleko. Opierając się na wynikach spisów rolnych przeprowadzonych przez GUS, można zauważyć iż maleje znaczenie gospodarstw posiadających 2-4 krowy na korzyść gospodarstw bardzo małych i dużych (rys. VIII.1). Mimo że udział gospodarstw posiadających więcej niż 20 krów jest nadal bardzo niski, jeśli porównać Polskę z jej sąsiadem, Niemcami<sup>16</sup>, to przemiany te przebiegają bardzo dynamicznie w ostatnich dwóch latach. Należy się spodziewać dalszego wzrostu znaczenia dużych wyspecjalizowanych producentów mleka w niedalekiej przeszłości.

Gospodarstwa posiadające 1-2 krowy nie biorą już udziału w rynku, a jedynie prowadzą produkcję podstawową na własny domowy użytek. Mimo konieczności rejestracji sprzedaży bezpośredniej, część produkcji małych i średnich gospodarstw nadal sprzedawana jest nielegalnie na rynkach lokalnych,

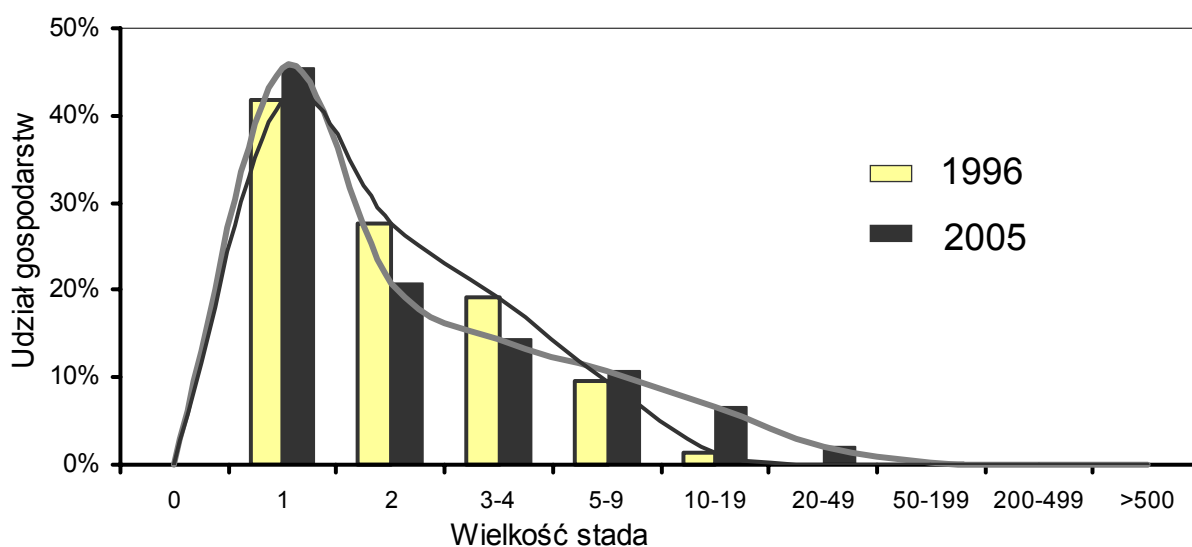
---

<sup>16</sup> Udział gospodarstw posiadających 20 i więcej krów w Niemczech wynosił w 2004 r. 63% (BMVL, 2005), a w Polsce w 2005 r. zaledwie 4% (GUS).



głównie w sąsiedztwie. Dotyczy, to niestety przede wszystkim gospodarstw, którym mleczarnie zawiesiły odbiór ze względu na niedociągnięcia jakościowe lub brak aktualnych zaświadczeń weterynaryjnych. Dlatego znaczenie tej nielegalnej formy handlu nie zanika, jako że we wszystkich regionach obserwuje się czasowe lub permanentne zawieszanie odbiorów. Przypuszczać można, że zjawisko to osłabnie w przyszłości. Przyczynią się do tego rosnące dochody ludności wiejskiej, wzrastająca liczba jednostek handlu detalicznego na terenach wiejskich oraz wzbogacona oferta produktów mlecznych. Czynniki te wzmocnią substytucję zakupionego w sąsiedztwie produktu przez ofertę handlową.

Rysunek VIII.1. Przemiany strukturalne w gospodarstwach utrzymujących krowy



Źródło: Dane GUS.

Z drugiej strony nowe przepisy prawne dają małym gospodarstwom możliwość produkcji na potrzeby własne lub nawet sprzedaży małych ilości produktów podstawowych bezpośrednio konsumentom ostatecznym lub do lokalnego zakładu handlu detalicznego lub gastronomii, przy zachowaniu uproszczonych zasad higieny. Do tej pory forma ta nie jest jednak rozpowszechniona w sektorze mleczarskim. Zgodnie z informacjami GIW w czerwcu 2006 roku 20 zakładów było zakwalifikowanych do sprzedaży bezpośredniej w branży mlecznej, w tym pięć zajmuje się sprzedażą mleka koziego i jego przetworów. Są to głównie prywatne gospodarstwa rolne, koncentrujące się na niszy rynkowej, zajmujące się częściowo agroturystyką lub produkcją ekologiczną. Głównymi produktami są mleko spożywcze, śmietana oraz napoje mleczne fermentowane i sery twarogowe niedojrzewające.

### VIII.4.3. Regionalizacja

W Polsce obserwuje się regionalizację w produkcji i przetwórstwie mleka. Największe zmiany w strukturze regionalnej mleczarstwa dokonały się jeszcze przed akcesją, tzn. przed wprowadzeniem kwotowania produkcji. Obowiązujący zakaz handlu kwotą między województwami znacznie osłabił dynamikę tego procesu, aczkolwiek go nie zahamował. Obecnie produkcja i przetwórstwo mleka koncentrują się w regionach o dominacji gospodarstw wielkotowarowych, głównie w województwach podlaskim, warmińsko-mazurskim i mazowieckim oraz kujawsko-pomorskim i wielkopolskim. Jednocześnie zanika produkcja i przetwórstwo mleka w regionach o zatowarowanej strukturze w hodowli zwierząt i/lub mniej sprzyjających warunkach przyrodniczych, tzn. w województwach południowo-wschodnich (podkarpackie, świętokrzyskie, małopolskie) oraz w regionie południowo-zachodnim (dolnośląskie i lubuskie). Ze względu na duże zróżnicowanie zagadnienie to przedstawione zostanie na przykładzie dwóch skrajnie odmiennych województw: podkarpackiego i podlaskiego.

W 2005 roku w województwie podkarpackim skupiono 129 mln litrów mleka, co odpowiada 2% skupu krajowego. Jest to poziom skupu, jaki w województwie podlaskim dokonywany jest przez jedną spółdzielnię. Na skalę koncentracji produkcji wskazuje fakt, że z tego województwa pochodzi co piąty litr mleka skupionego w Polsce. W regionach o wysokiej koncentracji produkcji mleka występuje tendencja do przekraczania kwot referencyjnych, natomiast województwa o zanikającej produkcji nie wykorzystują kwoty. Procesy te będą się jeszcze pogłębiać, jako że przewiduje się dalsze wypadanie gospodarstw w regionach o rozdrobnionej produkcji. W regionach tych stopień dostosowania do przepisów jest dużo niższy. Np. zgodnie z informacjami Wojewódzkiego Inspektoratu Weterynarii w woj. podkarpackim 16,2 tys. gospodarstw pozyskuje obecnie mleko w celu umieszczenia na rynku (stan na dzień 30 kwietnia 2006 roku). Z tego zaledwie 15% (2,4 tys.) gospodarstw spełnia wymagania weterynaryjne i zostało zatwierdzonych stosownym dokumentem (decyzja, atest lub zaświadczenie) do działalności przez powiatowych lekarzy weterynarii, 60% gospodarstw objętych jest okresem przejściowym na dostosowanie do przepisów, a 25% nie zostało jeszcze skontrolowanych. W związku z tą sytuacją Inspektorat Weterynarii przewiduje, że szanse utrzymania się ma tylko co trzecie (5 tys.) z obecnie działających gospodarstw w podkarpackim. Dla kontrastu w województwie podlaskim zarejestrowanych jest obecnie 29,5 tys. gospodarstw, z których tylko nieliczne pozostają w okresie przejściowym. Tutejszy Inspektorat Weterynarii nie oczekuje istotnych zmian, aczkolwiek dalsza konsolidacja pro-

dukcji mleka jest nieunikniona. Nie będzie ona jednak wywołana brakiem dostosowania do wymagań weterynaryjnych, ale raczej zwiększającymi się efektami wynikającymi z korzyści skali w produkcji i przetwórstwie.

Istotnym czynnikiem określającym pozycję konkurencyjną danego łańcucha przetwórczego jest jego baza surowcowa. Zróżnicowana struktura chowu oraz stopień dostosowania do wymagań weterynaryjnych powodują, że w regionach o rozdrobnionej strukturze przedsiębiorstwa nadmiernie muszą się koncentrować na problemach w skupie. Dodatkowo skup mleka dokonywany jest tutaj głównie na drodze pośredniej przez punkty skupu. Dla jednostek skupujących mleko oznacza to relatywnie wyższe koszty transakcji (transport, kontrola) oraz wyższe ryzyko złej jakości surowca. Wprawdzie istnieje wiele możliwości zwiększenia jakości pozyskiwanego surowca i tym samym jakości i wartości dodanej produktu końcowego, jednak zbyt wysokie zaangażowanie zasobów w tym zakresie stanowi poważną barierę dla rozwoju firm w innych dziedzinach, szczególnie dla spółdzielni, ze względu na specyfikę organizacyjną tej formy prawnej.

Oczekiwać można utrzymania, a nawet wzmocnienia opisanej tu regionalnej struktury produkcji i przetwórstwa mleka, ze względu na działające tu efekty skali jak również komparatywną przewagę regionów w północnej Polsce z punktu widzenia warunków środowiskowych oraz długoletniej tradycji produkcji mleka. Istotnym źródłem tej przewagi jest dobra infrastruktura łańcucha przetwórczego mleka, wynikająca głównie z korzystnej struktury chowu bydła, lepszego dostępu do jakościowo dobrych i tanich pasz oraz dobrych relacji z dostawcami. Duże znaczenie ma przy tym struktura dostaw, w której dominują dostawy bezpośrednie do mleczarni (np. 74% w woj. podlaskim). Regiony te różnicują się też przez posiadane zasoby strategiczne powstałe na drodze wcześniej poniesionych nakładów inwestycyjnych dofinansowywanych z programów rządowych jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych. System kwotowania produkcji utrudnia zwiększenie potencjału przerobowego tych mleczarni. Dlatego też firmy inwestują we wzrost wartości dodanej produktu (innowacje, technologie, zarządzanie jakością), co dodatkowo powiększa dystans regionalny. Najlepiej prosperujące spółdzielnie i najlepiej sprzedające się marki pochodzą dzisiaj z tych regionów. W wyniku pozytywnego sprzężenia zwrotnego pomiędzy hodowlą krów o wysokiej użytkowości, produkcją mleka i przetwórstwem w tych regionach, dystans między nimi i regionami w południowo-wschodniej Polsce może się jeszcze pogłębić.

## VIII.5. Wnioski

Integracja z Unią Europejską wywołała szereg procesów dostosowawczych w Polsce. Procesy te były i są szczególnie dynamiczne na rynku mleka, gdyż w tym przypadku istniała największa potrzeba dostosowań w zakresie jakości oraz struktury i organizacji rynków, a także przedsiębiorstw. Efektem przejścia i wdrożenia uregulowań prawnych była rezygnacja części podmiotów gospodarczych z działalności rynkowej. Większość przetwórców i gospodarstw nierokujących szans na dostosowanie musiała opuścić rynek jeszcze przed akcesją. Dotyczyło to w pierwszej kolejności podmiotów małych, co sugeruje, że istnieje minimalna wielkość przedsiębiorstwa, poniżej której adaptacja wyższej technologii jest nieopłacalna. W przypadku gospodarstw produkujących mleko taką granicą wydaje się być obecnie gospodarstwo posiadające mniej niż pięć krów. Nadal rezygnacja z dostaw mleka na rynek wywołana jest głównie trudnościami w adaptacji do obowiązujących standardów jakościowych. Wysoka dynamika tego procesu utrzyma się najprawdopodobniej do końca tego roku. Przyczyną jest istnienie pokaźnej grupy gospodarstw objętych okresami przejściowymi lub jeszcze nie skontrolowanych, zwłaszcza w południowej Polsce.

W przetwórstwie dostosowanie do wymagań weterynaryjnych nie jest już główną przyczyną wypadania z rynku. Także dla mleczarni objętych okresami przejściowymi nie stanowi to istotnego zagrożenia egzystencji, gdyż większość z nich już dzisiaj spełnia wewnętrzzakładowe wymagania dotyczące struktury i organizacji produkcji. Chcąc zagospodarować możliwie dużą ilość surowca, mleczarnie te prowadzą skup mleka od gospodarstw niezatwierdzonych lub nieskontrolowanych. Wraz z zakończeniem procesu dostosowania bazy surowcowej mleczarnie te będą spełniały wszystkie warunki zatwierdzenia. Oznacza to, że dostosowanie do wymagań weterynaryjnych nie będzie miało istotnego wpływu na koncentrację przetwórstwa. Proces ten będzie natomiast nadal postępował, ze względu na rosnące znaczenie efektów skali w branży mlecznej, a pośrednio wskutek wzrostu konkurencji cenowej oraz rosnących kosztów pracy, energii i transportu.

Jako że nadrzędnym celem Wspólnoty jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia społecznego, na całym łańcuch produkcyjny nakłada się zaostrzane wymogi prawne odnośnie minimalnego poziomu bezpieczeństwa żywnościowego. Mimo że intencją UE jest uproszczenie i harmonizacja tych wymogów, obecne ustawodawstwo charakteryzuje się dużą kompleksowością i częstotliwością zmian, szczególnie w dziedzinie produktów zwierzęcych. Stwarza to dodatkowe obciążenia finansowe dla podmiotów gospodarczych. Istotnym utrudnieniem jest ograniczony dostęp mleczarni do informacji o aktu-

alnie obowiązujących przepisach, co wzmaga niepewność odnośnie prawidłowości podejmowanych decyzji. Także rolnicy muszą mieć dostęp do informacji dotyczących nowych przepisów i technologii, zanim zaczną rozważać ich wprowadzenie. Główna rola doradcza w tym zakresie przypada powiatowym służbom weterynaryjnym. Jednak ze względu na ograniczenia personalne i budżetowe tych służb, dotarcie do wszystkich jednostek produkujących mleko jest utrudnione, zwłaszcza w regionach o wysokiej fragmentacji produkcji. Istotną rolę spełniają więc działania spółdzielcze oraz związane z tym doradztwo dokonywane przez służby surowcowe dla członków spółdzielni. Prowadzi to do prywatyzacji i decentralizacji doradztwa, a przez to wzrostu jego efektywności.

Dostosowanie do wymogów prawnych jest jedną z ważniejszych, aczkolwiek nie jedyną przyczyną obserwowanych przemian strukturalnych w branży mlecznej. W ramach tych wymogów podmioty gospodarcze nie mają wyboru: albo muszą się dostosować albo zrezygnować z działalności rynkowej, najpóźniej po upływie okresów przejściowych. Prowadzi to do wzrostu koncentracji zarówno w przetwórstwie jak również w produkcji mleka. Efekty strukturalne wynikające z adaptacji przepisów prawnych coraz bardziej ustępują jednak miejsca rosnącemu znaczeniu efektów wywołanych dostosowaniem do dobrowolnych standardów jakościowych. Także tutaj przetwórcy i rolnicy nie mają całkowitej swobody działania, jako że dostosowanie się do wymagań odbiorcy jest biletem wstępu do jego łańcucha zaopatrzeniowego. W tym przypadku dobrowolność jest warunkowa i sprowadza się do swobody wyboru między odbiorcami i stosowanymi przez nich standardami jakościowymi. W związku z tym pojawia się konieczność zmiany stosowanych do tej pory procedur, które miały zapewnić, że podmioty spełniały wymagania przepisów, na systemy, które pozwalają realizować indywidualne wymagania odbiorców. Jest to możliwe poprzez wdrożenie różnych dobrowolnych systemów zarządzania jakością, które wymagają nierzadko gruntownej reorganizacji całego łańcucha przetwórczego i wzmocnienia współpracy z partnerami na każdym jego etapie. Procesy te przyczyniają się istotnie do dalszej konsolidacji sektora, jako że wzmacniają nie tylko koncentrację w branży, ale też pionową integrację. Już dzisiaj obserwuje się duże zróżnicowanie między podmiotami gospodarczymi w tym zakresie. Rozwija się grupa mocnych finansowo liderów branży, wśród których dominują duże prywatne i spółdzielcze mleczarnie oraz gospodarstwa specjalistyczne. Przedsiębiorstwa te niejako wyprzedzają wypadkową sektora stosując bardziej zaawansowane standardy jakościowe i systemy zabezpieczania i zarządzania jakością. Z drugiej strony utrzymuje się grupa, głównie małych producentów i przetwórców, którzy w większości nadal borykają się z procesem dostosowawczym w celu osiągnięcia minimalnych standardów jakościowych ustanawianych

przez prawo. Przewidywać można, że dystans między tymi grupami może się nawet powiększyć. Jedną z przyczyn może być zróżnicowany dostęp do środków pieniężnych na cele modernizacyjne.

Istotnym elementem wdrażania nowych technologii jest cena surowca płacona przez przetwórcę, oraz cena produktu końcowego jaką może zapłacić konsument. Na rynku polskim istnieją pewne ograniczenia wynikające ze zdolności płatniczych przetwórców (sytuacja finansowa spółdzielni) i konsumentów (realne dochody). W sektorze spółdzielczym popularne są kredyty udzielane członkom spółdzielni na działania modernizacyjne. Część niezbędnych w tym celu inwestycji może być wspierana środkami z funduszy unijnych, jak np. SAPARD w okresie przedakcesyjnym, czy też płatności w ramach programów rolnośrodowiskowych dla krajów członkowskich. Jednak dostęp do tych środków nie zawsze mają najbardziej potrzebujący, jakimi są właśnie małe i średnie gospodarstwa rolne i przetwórcy.

## IX. Wpływ dopłat bezpośrednich na rynki rolno-spożywcze

Unia Europejska, a wcześniej Europejska Wspólnota Gospodarcza przeszła daleką drogę od polityki rolnej wspierającej wzrost produkcji rolniczej, w czasach gdy EWG nie była samowystarczalna żywnościowo, poprzez okres względnej samowystarczalności i niewielkich nadwyżek, aż do znacznej i kłopotliwej nadprodukcji. Odpowiednią ewolucję przeszły też instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej – od wspomnianego już wspierania wzrostu produkcji, poprzez dążenie do ukierunkowywania produkcji, aż do narzędzi ograniczających tę produkcję. Obecnie nowe instrumenty WPR są, przynajmniej w założeniu, tak konstruowane, aby w żaden sposób nie sprzyjać powiększaniu czy też intensyfikacji produkcji rolniczej.

Płatności bezpośrednie, wprowadzone na początku lat dziewięćdziesiątych, zreformowane zostały w czerwcu 2003 roku. Dwa filary tej reformy Wspólnej Polityki Rolnej to z angielska *decoupling* lub po francusku *découplage*, czyli rozłączenie dopłat i produkcji oraz wprowadzenie zasady jednolitej płatności. W ten sposób zakładano, że: „pomoc będzie wypłacana producentom w całkowitej niezależności od rodzaju produkcji”<sup>17</sup>.

Po stwierdzeniu, że „wszyscy rolnicy będą mogli się starać o płatności bezpośrednie niezależne od ich produkcji i uzupełniające ich dochody” pada jednak natychmiast stwierdzenie przeczące zacytowanemu zdaniu, a informujące, że: „systemy szczególnego wsparcia są jednak przewidziane dla pszenicy twardej, roślin białkowych, ryżu, orzechów, upraw energetycznych, ziemniaków skrobiowych, produktów mlecznych, nasion, upraw polowych, mięsa baraniego i koziego, wołowiny, strączkowych na ziarno, bawełny, tytoniu, chmielu oraz dla rolników utrzymujących gaje oliwne”<sup>18</sup>.

Takie podejście, które można określić delikatnie mianem „braku konsekwencji”<sup>19</sup>, jest w rzeczywistości wynikiem typowo „brukselskiego” kompromisu, w którym odstępuje się od realizacji słusznej, dobrze przemyślanej zasady, w imię interesów kilku krajów, zwłaszcza jeśli są to kraje dominujące w Unii. Wprowadzenie wyjątków, obejmujących bardzo znaczną część produkcji rolniczej wynika z braku zaufania do mechanizmów rynkowych i biurokratyczno-socjalistycznych ciągów do „ręcznego sterowania” gospodarką. Oceny tej nie

---

<sup>17</sup> *Paiement unique par exploitation*, Komisja Europejska, <http://europa.eu/scadplus/printversion/fr/lvb/111089.htm>, s. 1.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 1.

<sup>19</sup> Patrz A. Kowalski, *Kierunki reformy*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2006, nr 20, dodatek „Zmiany w systemie płatności bezpośrednich w rolnictwie po roku 2009”, s. 4.

może zmienić fakt, że omawiana niekonsekwencja jest dla Polski przejściowo, w perspektywie kilku lat, korzystna.

Przytaczany tu dokument Komisji Europejskiej, prezentujący ideę płatności bezpośrednich stwierdza dalej, że dopłaty te mają zapewnić większą stabilność dochodów rolników pozwalając jednocześnie tym rolnikom zdecydować co chcą produkować nie ponosząc strat, a uwzględniając sytuację popytowo-podażową na rynku.

Rolnik korzysta z płatności bezpośrednich pod warunkiem utrzymywania swojej ziemi w dobrej kondycji rolniczej oraz pod warunkiem przestrzegania norm zdrowia publicznego, zdrowotności zwierząt i roślin, ochrony środowiska oraz zapewnienia tzw. dobrostanu zwierząt, co łącznie określa się mianem ekouwarunkowań (*écoconditionnalité*).

W ten sposób płatności bezpośrednie, mające początkowo spełniać jedynie rolę stabilizatora dochodów rolniczych, zepsuto najpierw licznymi wyjątkami, a następnie obciążono warunkiem przestrzegania przez świadczeniobiorcę licznymi, a skądinąd głęboko słusznymi, wymogów eko-etycznych. Warto tu jednak pamiętać, że narzędzie zaprojektowane tak, aby spełniało jednocześnie różne funkcje, nie spełnia dobrze żadnej z nich.

Przepisy regulujące system płatności bezpośrednich zawierają bardzo liczne rozwiązania szczegółowe, dotyczące między innymi sposobu postępowania z niewykorzystywanymi środkami, degresywności świadczeń (z wyjątkami dotyczącymi tzw. regionów ultraperyferyjnych), tzw. modulacji (czyli obowiązkowego przesuwania 3-5% środków z płatności bezpośrednich na rozwój obszarów wiejskich), dyscypliny budżetowej, specjalnego systemu doradztwa rolniczego, obowiązkowego (choć nie dla wszystkich gospodarstw) ugorowania, wyjątków regionalnych, uproszczonego systemu dla małych gospodarstw oraz okresów i przepisów przejściowych. Rezygnujemy tu ze szczegółowego przedstawiania tych rozwiązań, ponieważ po pierwsze – nie mają one decydującego znaczenia dla analizowanego tu wpływu dopłat bezpośrednich na rynki rolne i spożywcze, a po drugie – zostały one szczegółowo przedstawione i przeanalizowane w materiałach cytowanego już seminarium IERiGŻ-PIB „Zmiany w systemie płatności bezpośrednich w rolnictwie po roku 2009”<sup>20</sup>. Rozwiązania

---

<sup>20</sup> Patrz zwłaszcza Z. Krzyżanowska, *Docelowy system*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2006, nr 20, dodatek „Zmiany w systemie...”, op. cit., s. 5. W kwestii wpływu przyjętych oraz możliwych do przyjęcia w przyszłości rozwiązań na sytuację różnych typów gospodarstw rolnych w Polsce patrz L. Goraj, *Kto zyska*, op. cit., s. 12-13. Patrz także w tej samej publikacji M. Drygas, G. Spsychalski, *Bariery i zagrożenia*, s. 8-11 oraz E. Majewski, W. Guba, S. Straszewski, A. Wąs, *Co się zmieni w gospodarstwach*, s. 14-16.



szczegółowe, przyjęte dla tych spośród rynków rolnych, które objęte są niniejszą analizą, przedstawimy dalej.

Oddziaływanie dopłat bezpośrednich na rynki głównych produktów rolniczych i spożywczych jest bardzo zróżnicowane. Stosunkowo silnie działają dopłaty na rynek zbóż, który jest najsilniej chyba regulowanym spośród wszystkich rynków. Działa na nim system skupu interwencyjnego, powiązanego z wymogami jakościowymi i ilościowymi. System ten powinien, z założenia, pełnić rolę rozwiązania awaryjnego, zapobiegającego zbyt głębokim spadkom dochodów producentów zbóż w latach nadprodukcji. W krajach, w których oczekiwania co do możliwych do osiągnięcia cen zbóż są mniejsze, a dotyczy to także i Polski, cena interwencyjna może być jednak, okresowo przynajmniej, uznawana za całkiem atrakcyjną.

Regulacje handlu zagranicznego dotyczące rynku zbóż można określić mianem brutalnych. Licencje importowe lub eksportowe wymagane są już w stosunku do bardzo małych ilości towaru (0,5-5 ton). Cła natomiast mają charakter de facto prohibicyjny, uniemożliwiający praktycznie (poza kilkoma niewielkimi wyjątkami) import zbóż z tzw. krajów trzecich<sup>21</sup>.

Próbując ocenić wpływ dopłat bezpośrednich na rynek zbóż w Polsce, należy się zgodzić z opinią W. Łopaciuka, iż „po dwóch sezonach naszej obecności w UE trudno jest formułować jednoznaczne sądy na temat wpływu instrumentów WPR na rozwój sektora zbożowego w Polsce”<sup>22</sup>, zauważając jednocześnie, że opinia ta może dotyczyć także kilku innych rynków rolnych.

Dopłaty bezpośrednie okazały się, wbrew oczekiwaniom, zbyt małe, aby mogły w całości zamortyzować wpływ wahań cen spowodowanych różnicami w plonowaniu zbóż w różnych latach. Warto tu przy okazji zauważyć, że spadek opłacalności, który wystąpił w 2004 roku, mimo wypłacenia dopłat bezpośrednich, dotknął przede wszystkim wydajnych producentów. Dopłaty podtrzymywały natomiast produkcję zbóż w gospodarstwach małych, gdzie plony są z reguły niższe<sup>23</sup>.

W dłuższej nieco perspektywie, dopłaty bezpośrednie pozwolą wymusić na producentach zbóż akceptację nieco niższych cen. Będzie to czynnikiem wymuszającym poprawę efektywności produkcji, być może nawet drogą pewnego zmniejszenia jej intensywności w gospodarstwach dużych, wysokowydaj-

---

<sup>21</sup> Szczegółowo na ten temat, a także o rozwiązaniach przyjętych dla roślin oleistych patrz: W. Łopaciuk, *Wpływ instrumentów WPR, a szczególnie dopłat bezpośrednich na rynek zbóż*, opracowanie wykonane w ramach zadania badawczego 4002, maszynopis, Warszawa 2006, s. 4-6.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 18.

<sup>23</sup> Patrz W. Łopaciuk, *Wpływ...*, op. cit., s. 19.

nych. Na technologię uprawy zbóż w gospodarstwach małych i niskowydajnych takie zmiany cen nie wywrą praktycznie żadnego wpływu.

Ustabilizowanie się rynku zbóż na relatywnie niskim poziomie cenowym będzie korzystne dla przemysłu młynarskiego i paszowego, a w konsekwencji powinno być także korzystne dla konsumentów pieczywa i innych produktów zbożowych i producentów żywca, a w jeszcze dalszej konsekwencji – także i dla konsumentów mięsa (głównie wieprzowego i drobiowego).

Sytuacja na rynku cukru, rozpatrywana z punktu widzenia oddziaływania dopłat bezpośrednich na ten rynek, różni się zdecydowanie od tego co obserwujemy na rynku zbóż. Przystąpienie do Unii Europejskiej wywołało na rynku cukru największe chyba perturbacje polegające na gwałtownym wzroście cen (zarówno cen zbytu, jak i cen detalicznych, trwającym przez całą pierwszą połowę 2004 roku. Rynkowa cena zbytu wynosząca w grudniu 2003 roku 1,52 zł/kg wzrosła do 3,17 zł/kg w maju 2004 roku, czyli ponad dwukrotnie<sup>24</sup>. Ten skok cenowy nie miał głębszych przyczyn produkcyjnych ani ekonomicznych, a wywołany został czynnikami psychologicznymi, w szczególności zaś nadmiernymi oczekiwaniami producentów i handlowców oraz nadmiernymi obawami konsumentów<sup>25</sup>. Po akcesji Polski do UE ceny cukru dość wyraźnie spadły lecz na początku 2006 roku ustabilizowały się na poziomie nieco ponad 2,50 zł/kg, czyli wyraźnie wyższym aniżeli osiągnęły w poprzednich latach. Wszystko to wyraźnie poprawiło sytuację ekonomiczno-finansową przemysłu cukrowniczego.

Wracając jednak do oddziaływania dopłat bezpośrednich na rynek cukru zauważyć trzeba, że plantatorzy buraków cukrowych objęci zostali jednym z dwu elementów omawianych dopłat, a mianowicie jednolitą płatnością obszarową. W roku 2004 wyniosła ona 211 zł/ha, a w roku 2005 – 225 zł/ha, w niewielkim stopniu podniosły dochód rolniczy netto z uprawy buraków cukrowych. Według obliczeń Ł. Chudoby udział dopłaty bezpośredniej w tym dochodzie wyniósł w 2004 roku tylko ok. 5%, a w 2005 roku ok. 7%<sup>26</sup>.

Wpływ dopłat wyrównawczych na dochody plantatorów buraków cukrowych można więc ocenić jako słaby, natomiast ich oddziaływanie na decyzje produkcyjne – jako żadne. Produkcja buraków cukrowych może być, na tle innych upraw uznana za bardzo opłacalną i to ze wzrostową tendencją tej opłacalności. Jedynym zaś czynnikiem, który ogranicza, a nawet całkowicie unie-

---

<sup>24</sup> Patrz Ł. Chudoba, *Wpływ instrumentów WPR, a w tym dopłat bezpośrednich, na rynek cukru*, opracowanie wykonane w ramach realizacji zadania badawczego 4002, maszynopis, Warszawa 2006, s. 13.

<sup>25</sup> Szerzej na ten temat w S. Gburczyk, *Wpływ...*, op. cit., s. 13.

<sup>26</sup> Ł. Chudoba, *Wpływ...*, op. cit., s. 2-3.

możliwia wzrost tej produkcji, jest system kwotowania. Dopłaty bezpośrednie nie mają więc żadnego praktycznie wpływu na rynek cukru.

Wpływ dopłat bezpośrednich na rynek mleka i jego przetworów jest dość trudny do oceny. Na rynku tym trwa od kilkunastu już lat proces koncentracji produkcji mleka w gospodarstwach większych, zarówno jeśli mierzyć tę wielkość obszarem użytków rolnych, jak i w przypadku przyjęcia za miarę pogłowie krów w gospodarstwie. Proces ten uległ w ciągu ostatnich kilku lat wyraźnemu przyspieszeniu. Równocześnie następują zmiany cen mleka. W Polsce ceny te w ostatnich latach systematycznie rosły, lecz wzrost został przyhamowany jesienią 2005 roku<sup>27</sup>. W tym samym czasie w krajach UE-15 występowała wyraźna spadkowa tendencja cen skupu surowca mlecznego, w wyniku przede wszystkim ograniczania dopłat do eksportu do krajów trzecich.

Można się spodziewać, że dopłaty bezpośrednie przesuną na nieco niższy poziom próg reakcji na obniżanie się opłacalności produkcji mleka w gospodarstwach małych, o 2-5 krowach. Jest to jednak kwestia, która stanie się aktualna dopiero za kilka lat, gdyż obecnie, niezależnie od wyników rachunków dowodzących nieopłacalność produkcji mleka w takich gospodarstwach, produkcja ta jest uznawana za opłacalną. Istotną rolę odgrywa tu fakt, że przychody ze sprzedaży mleka są relatywnie równomiernie rozłożone w całym roku i są najczęściej jedynymi zapewniającymi gospodarstwu systematyczny, choć niewielki wartościowo dopływ gotówki.

Dopłaty bezpośrednie spowolnią bez wątpienia proces koncentracji ziemi w gospodarstwach średnich i dużych, a w konsekwencji – spowolnią proces koncentracji produkcji mleka. Prawdopodobnie proces koncentracji produkcji będzie postępował nieco szybciej niż koncentracja ziemi.

W UE-15 dopłatami bezpośrednimi (premiami) wspierany był, za pomocą dość skomplikowanego systemu, chów bydła i owiec na mięso. Odpowiednie limity praw do premii otrzymała, w wyniku negocjacji przedakcesyjnych, także Polska. Limity premii włączone są w Polsce do uzupełniającej płatności obszarowej, finansowanej z budżetu krajowego oraz z funduszy strukturalnych i wypłacane są w relacji do powierzchni upraw, w tym upraw paszowych i trwałych użytków zielonych<sup>28</sup>. Inne „nowe” kraje UE przyjęły w tym zakresie swoje, specyficzne i dość znacznie różniące się między sobą rozwiązania.

---

<sup>27</sup> Z. Smoleński, *Wpływ instrumentów WPR, a szczególnie dopłat bezpośrednich na rynek mleka i jego przetworów*, opracowanie przygotowane w ramach realizacji zadania badawczego 4002, maszynopis, Warszawa 2006, s. 2-6.

<sup>28</sup> D. Rycobel, *Wpływ instrumentów WPR na rynek mięsa*, opracowanie przygotowane w ramach realizacji zadania badawczego 4002, maszynopis, Warszawa 2006, s. 1-3.

Od 2009 roku wszystkie kraje członkowskie UE powinny zastosować się do rozwiązań przyjętych reformą WPR z 2003 roku, czyli wybrać jedno z dwóch możliwych rozwiązań: włączenie premii do bydła i owiec do jednolitej płatności i wypłacanie ich niezależnie od tego czy gospodarstwo kontynuuje chów tych zwierząt, lub też wypłacanie premii w powiązaniu z produkcją, lecz w określonym tylko zakresie, jako tzw. płatność indywidualną. To drugie rozwiązanie wybrało na razie w przypadku chowu bydła dziewięć, a w przypadku chowu owiec dziesięć z piętnastu krajów „starej” Unii<sup>29</sup>.

W przypadku Polski trudno jest przy tak skonstruowanym systemie ocenić wpływ dopłat bezpośrednich na rynek mięsa. Trudność jest tym większa, że uzupełniające płatności obszarowe otrzymują także gospodarstwa nie prowadzące chowu bydła ani owiec, a ponadto te, które prowadzą taki chów, są najczęściej nastawione na dwukierunkowe (mleczno-mięsne) użytkowanie bydła. W sumie jednak nie należy sądzić, że dopłaty bezpośrednie wywierają jakiś szczególnie istotny wpływ na decyzje produkcyjne producentów mięsa wołowego i baraniego.

Za swoisty paradoks można uznać fakt, że przynajmniej w długim okresie większy wpływ na rynek mięsa wydają się więc wywierać dopłaty wypłacane producentom zbóż i przyczyniające się do spadku cen pasz niż dopłaty wypłacane producentom mięsa.

Plantatorzy ziemniaków skrobiowych otrzymują dopłaty bezpośrednie w formie płatności podstawowej oraz płatności uzupełniającej, która w przeliczeniu na hektar jest wyższa niż świadczenia, które otrzymywali przed akcesją<sup>30</sup>. Sytuacja na rynku skrobi ziemniaczanej jest z punktu widzenia wpływu dopłat wyrównawczych na rynek podobna do tej, którą obserwowaliśmy na rynku cukru. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku produkcja jest relatywnie bardzo opłacalna i otrzymywanie lub nieotrzymywanie dopłat nie ma istotnego wpływu na decyzje producentów. Decydująca jest natomiast sama możliwość produkowania i sprzedawania do przemysłu ziemniaków skrobiowych, wynikająca z istnienia, podobnie jak w przypadku buraków cukrowych, systemu kwotowania produkcji.

Rynek owoców i warzyw różni się dość istotnie od pozostałych omawianych tu rynków zakresem i technikami interwencji. Interwencja ta sprowadza się bowiem do wspierania organizacji producentów, rekompensat z tytułu nie wprowadzania świeżych owoców i warzyw do obrotu, utrzymywania wspólnych

---

<sup>29</sup> Szerzej na ten temat patrz D. Rycombel, *Wpływ...*, op. cit., s. 4-5.

<sup>30</sup> W. Dzwonkowski, *Wpływ instrumentów WPR na rynek skrobi ziemniaczanej*, opracowanie wykonane w ramach realizacji zadania badawczego 4002, maszynopis, Warszawa 2006.

wymogów jakościowych, dopłat do niektórych owoców i warzyw przeznaczonych do przetwórstwa oraz refundacji eksportowych i pozwoleń importowych. Dopłaty bezpośrednio nie wywierają praktycznie żadnego wpływu na ten rynek<sup>31</sup>.

Teoretycznie rzecz biorąc, dopłaty bezpośrednio mogłyby wpływać na rynek napojów i innych produktów wtórnego przetwórstwa żywności za pośrednictwem cen surowców rolniczych. W rzeczywistości jednak wpływ dopłat na ceny tych surowców jest bardzo mały lub żaden, jak staraliśmy się wykazać wyżej, a ponadto koszty surowców mają minimalny udział w kosztach wytwarzania omawianych tu produktów<sup>32</sup>.

Pewnego, niewielkiego wpływu dopłat bezpośrednich na rynek napojów i innych produktów wtórnego przetwórstwa żywności można byłoby się co najwyżej doszukiwać w oddziaływaniu tych dopłat na dochody, a w konsekwencji także i konsumpcję biedniejszej części rodzin rolniczych.

Ten krótki przegląd sytuacji na głównych rynkach rolnych i żywnościowych w Polsce pozwala dokonać oceny wpływu dopłat wyrównawczych na te rynki. Bezpośredni wpływ dopłat bezpośrednich można uznać za bardzo mały<sup>33</sup>. Mimo że dopłaty będą z założenia rosnąć jeszcze przez następnych kilka lat, ich oddziaływanie na rynki rolne nie powinno się zwiększyć. W dalszej jeszcze perspektywie czasowej wpływ dopłat bezpośrednich powinien być osłabiony przez wzrost dochodów rolniczych. W końcu wreszcie, powszechne wprowadzenie systemu Płatności Jednolitej, całkowicie oderwanej od produkcji, co musi wcześniej czy później nastąpić, w całości praktycznie zlikwiduje wpływ dopłat bezpośrednich na rynki rolne.

---

<sup>31</sup> Patrz: J. Mierwiński, T. Smoleński, *Wpływ instrumentów WPR na rynek owoców i warzyw*, opracowanie przygotowane w ramach realizacji zadania badawczego 4002, maszynopis, Warszawa 2006.

<sup>32</sup> R. Urban, *Ocena wpływu WPR na rynek i produkcję napojów i wyrobów wtórnego przetwórstwa spożywczego*, opracowanie wykonane w ramach realizacji zadania badawczego 4002, maszynopis, Warszawa 2006.

<sup>33</sup> Świadomie nie zajmujemy się tu pośrednim oddziaływaniem dopłat bezpośrednich na rynki rolne, poprzez ich wpływ na kierunki i tempo zmian struktury agrarnej, dochodów rolniczych czy sytuacji społeczno-ekonomicznej wsi. Zagadnienia te, wychodzące poza zakres zadania badawczego, którego wyniki tu prezentujemy, badane są szczegółowo w ramach innych tematów i zadań badawczych Programu Wieloletniego 2005-2009.

## Bibliografia

1. Doss Ch. R., *Analyzing technology adoption using microstudies: limitations, challenges, and opportunities for improvement*, "Agricultural Economics" 2006, Vol. 34.
2. Drygas M., Spsychalski G., *Bariery i zagrożenia*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2006, nr 20, dodatek „Zmiany w systemie płatności bezpośrednich w rolnictwie po roku 2009”.
3. Gburczyk S., *Wpływ interwencji rynkowej Unii Europejskiej na główne rynki rolne i żywnościowe w Polsce*, seria Program Wieloletni 2005-2009, nr 2, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.
4. Goraj L., *Kto zyska*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2006, nr 20, dodatek „Zmiany w systemie płatności bezpośrednich w rolnictwie po roku 2009”.
5. Hanf J., Pieniądz A., *Quality Management in Strategic Networks – Is there any Relevance in the Polish Dairy Sector?*, Paper presented at the 99th European Seminar of the EAAE, Bonn, Germany, 8-10 February 2006.
6. Hockmann H., Pieniądz A., *Is a full diffusion of EU standards optimal for the development of the food sectors in the CEEC? The case of the Polish dairy sector*, [in:] Mattas K., Tsakiridou E. (eds.), *Food Quality Products in the Advent of the 21st Century: Production, Demand and Public Policy*, "Cahiers Options méditerranéennes" 2006, Vol. 64 (w druku).
7. Kowalski A., *Kierunki reformy*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2006, nr 20, dodatek „Zmiany w systemie płatności bezpośrednich w rolnictwie po roku 2009”.
8. Krzyżanowska Z., *Docelowy system*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2006, nr 20, dodatek „Zmiany w systemie płatności bezpośrednich w rolnictwie po roku 2009”.
9. Majewski E., Guba W., Straszewski S., Wąs A., *Co się zmieni w gospodarstwach*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2006, nr 20, dodatek „Zmiany w systemie płatności bezpośrednich w rolnictwie po roku 2009”.
10. Morkis G., *Systemy zarządzania jakością w przedsiębiorstwach przemysłu spożywczego (ocena stanu wdrożenia po roku integracji z Unią Europejską)*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.
11. Pieniądz A., *Kreowanie przewagi konkurencyjnej – analiza polskich spółdzielni mleczarskich*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2006, t. VIII, z. 2.
12. *Polskie mleczarstwo: Raport o stanie branży i perspektywach jej rozwoju w poszerzonej Unii Europejskiej*, ZPPM, Warszawa 2003.
13. *Produkcja, koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w latach 2002-2005*, praca zbiorowa pod red. A. Skarżyńskiej, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.
14. *Risk Issues*, "Special EUROBAROMETER", No. 238, European Commission 2006.