

Jakub Kraciuk

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

REFORMY WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ I ICH WPŁYW NA RYNEK CUKRU W POLSCE

1. Wstęp

Dnia 26 czerwca 2003 r. Rada UE obradująca w Luksemburgu osiągnęła porozumienie w sprawie reformy wspólnej polityki rolnej (WPR), gruntownie zmieniającej sposób wspierania rolnictwa. Głównym założeniem reformy było zastąpienie większości dotychczasowych płatności bezpośrednich, specyficznych dla poszczególnych rodzajów produkcji rolnej, systemem jednolitej płatności, niezależnej i oddzielonej od struktury i wielkości produkcji rolnej. Innymi ważnymi elementami reformy były redukcja niektórych cen interwencyjnych, zwiększenie płatności bezpośrednich dla największych gospodarstw czy też wprowadzenie mechanizmu dyscypliny finansowej zapobiegającej wzrostowi wydatków budżetowych na WPR.

Zmiany WPR dotyczyły wielu rynków rolnych, nie objęły jednak rynku cukru, który w odróżnieniu od pozostałych sektorów jeszcze w 2004 r. był wspierany wyłącznie przez utrzymywanie cen wewnętrznych UE na poziomie przekraczającym trzykrotnie ceny rynku światowego, co wiązało się z koniecznością stosowania wysokich subsydiów eksportowych i kwot produkcyjnych (Kawecka-Wyrzykowska, Synowiec 2004, s. 180).

19 lipca 2004 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt reformy rynku cukru. Uzasadniono ją koniecznością poprawy konkurencyjności sektora, wzrostem orientacji na rynek zgodnie z logiką zmian wspólnej polityki rolnej, zachowaniem równowagi rynkowej, zobowiązaniami handlowymi UE (w ramach WTO i innymi), koniecznością uwzględnienia interesów konsumentów i przetwórców cukru (Kowalski 2004).

Objęcie gospodarki żywnościowej, w tym rynku cukru w Polsce, przepisami wspólnej polityki rolnej, a także planowane reformy WPR dotyczące tego sektora będą miały istotny wpływ na rozwój i zmiany w nim zachodzące.

Celem niniejszego opracowania było przedstawienie zmian zachodzących na rynku cukru w Polsce, związanych z przyjęciem przez nasz kraj WPR, a także przewidywanego wpływu na rynek cukru wprowadzanych reform WPR.

2. Wspólna polityka rolna na rynku cukru

Regulacja i ochrona rynku cukru stosowana jest w Unii Europejskiej od 1968 r. Stanowiąc element wspólnej polityki rolnej, ma na celu utrzymywanie i stabilizowanie cen buraków cukrowych i cukru na stosunkowo wysokim poziomie, gwarantującym zarówno godziwą dochodowość uprawy buraków cukrowych i opłacalność produkcji cukru, jak i zapewnienie środków finansowych na dopłaty do eksportu cukru, realizowanego zwykle przy bardzo niskich cenach na rynku międzynarodowym. Celowi temu służy ograniczanie (kwotowanie, limitowanie) produkcji cukru do rozmiarów: kwoty A, równej zapotrzebowaniu rynku wewnętrznego Wspólnoty, i kwoty B, odpowiadającej ilości, jaka zgodnie z zawartymi porozumieniami międzynarodowymi może być eksportowana z dopłatami. Nadwyżka ponad kwoty A i B, zwana cukrem C, musi być wyeksportowana w ściśle określonym terminie, bez dopłat. Równocześnie przed importem taniego cukru spoza UE chronią bardzo wysokie stawki celne. Gwarantowane ceny cukru i buraków cukrowych ustala się na okresy pięcioletnie. Na lata 2001/2002 – 2005/2006 dla krajów członkowskich UE z nadwyżką produkcji cukru nad spożyciem ustalono cenę interwencyjną cukru białego w wysokości 631,9 euro/t i cenę podstawową buraków cukrowych – 47,67 euro/t, a ponadto (Chudoba 2004):

- cenę minimalną buraków A – 46,72 euro/t, tj. 98% ceny podstawowej,
- cenę minimalną buraków B – 32,42 euro/t, tj. 68% ceny podstawowej, przy zastrzeżeniu, że cena ta może ulec obniżeniu, jeżeli zgromadzone środki finansowe na cele dotowania eksportu cukru z kwoty B okażą się niewystarczające.

Wśród innych instrumentów regulacyjnych możemy wymienić: dopłaty do eksportu cukru w ramach określonej kwoty i obowiązek eksportu bez dopłat cukru przekraczającego tę kwotę, refundacje do cukru zużytego w przemyśle chemicznym, zwiększające popyt wewnętrzny, instrumenty ochrony rynku wewnętrznego – wysokie cła oraz kontyngenty (kwoty) importu cukru bez cła lub przy obniżonych stawkach celnych, limitowanie (kwotowanie) rozmiarów produkcji substytutów cukru – izoglukozy i syropu inulinowego, skup interwencyjny nadwyżek cukru, który nie był stosowany od kilkunastu lat dzięki sprawnemu funkcjonowaniu wymienionych instrumentów (*Rynek cukru...* 2004).

Naciski krajów słabo rozwiniętych i zobowiązania handlowe w ramach WTO spowodowały, iż na rynku cukru również rozpoczęła się reforma WPR. Projekt reformy zaproponowany przez Komisję Europejską z lipca 2004 r. przewiduje następujące zmiany elementów wspierania cukrownictwa:

- redukcję ceny interwencyjnej na cukier i zastąpienie jej przez cenę referencyjną (tab. 1);

- połączenie kwoty produkcji cukru A i B w jedną kwotę i jej redukcję w fazach – z obecnego poziomu 17,4 mln t w sezonie 2005/2006 o 1,3 mln t, a następnie w kolejnych sezonach o 0,5 mln t tak, żeby łączny wolumen redukcji wyniósł 2,8 mln t. Regulacje dotyczące cukru C nie ulegną zmianie;
- transfer kwot między państwami członkowskimi i wprowadzenie programu przekształcania zakładów przetwórstwa cukru;
- wzrost kwoty produkcyjnej izoglukozy przez trzy lata o 100 tys. t, począwszy od sezonu 2005/2006;
- wprowadzenie bezpośredniego wsparcia dochodu producentów buraka cukrowego w wysokości ok. 60% straty dochodów powstałych na skutek wspomnianego cięcia cen;
- pozostawienie w mocy zobowiązań dotyczących preferencyjnego importu cukru z krajów Afryki, Pacyfiku i Karaibów (ACP) o wolumenie 1,3 mln t w przeliczeniu na cukier biały; cena gwarantowana dla tego importu będzie równa cenie referencyjnej (421 euro/t dla cukru białego, dla cukru surowego wyniesie 329 euro/t);
- zachowanie obecnych zobowiązań handlowych, z uwzględnieniem stworzenia przejrzystych zasad funkcjonowania systemu importu cukru z zachodnich Bałkanów i zapewnienia bazy do dialogu z partnerami z krajów rozwijających się;
- zniesienie refundacji produkcji w przemyśle chemicznym i wprowadzenie prywatnego magazynowania.

Tabela 1. Przewidywane zmiany cen cukru i buraków cukrowych po wprowadzeniu reformy WPR w sektorze cukrowniczym (w euro/t)

Wyszczególnienie	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008
Cena interwencyjna/referencyjna cukru*	631,90	506,00	506,00	421,00
Cena minimalna buraków cukrowych**				
kwota A	46,72	32,80	32,80	27,40
kwota B	32,42	32,80	32,80	27,40

* W sezonie 2005/2006 zastąpienie ceny interwencyjnej ceną referencyjną.

** W sezonie 2005/2006 połączenie kwoty A i B.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Kowalski 2004).

Wiele wskazuje na to, że poszczególne elementy reformy sektora cukrowniczego zaczną wchodzić w życie już od 1 lipca 2005 r. Istotnym argumentem za przyspieszeniem reformy rynku cukru stało się niekorzystne dla UE orzeczenie Światowej Organizacji Handlu (odnoszące się do skargi Brazylii, Australii i Tajlandii) wskazujące, że Wspólnota łamała prawo, handlując cukrem. Po pierwsze, wyeksportowała go za dużo (dopłacając do cukru C, który nie podlega dotowaniu). Po drugie, kraje UE kupowały tani cukier w krajach Afryki, Karaibów i Pacyfiku, aby potem sprzedać go za granicą. Możliwe, że Europa będzie zmuszona do większych zmian i szerszego otwarcia rynku cukru. Jeżeli wyrok się uprawomocni, UE będzie musiała znieść dopłaty. Jeżeli tego nie zrobi, będzie musiała się liczyć z nałożeniem przez kraje pozywające ceł karnych (*Unia przesłodziła...* 2004).

3. Polski rynek cukru a reforma WPR

W Polsce uprawa buraków cukrowych i produkcja cukru są jedną z najważniejszych dziedzin gospodarki rolno-żywnościowej. Dużą rolę w krajowym rolnictwie odgrywa nie tylko produkcja samych korzeni buraka, jako surowca dla przetwórstwa cukru, ale także uzysk produktów ubocznych tej uprawy: liści buraczanych i tzw. główek oraz wysłodków odbieranych z cukrowni i wykorzystywanych w żywieniu bydła.

Śród krajów unijnych pod względem wielkości powierzchni uprawy buraków i produkcji cukru Polskę przewyższają jedynie Niemcy i Francja (tab. 2). Nasz kraj należy również, wraz z Francją, Niemcami i Belgią, do czołówki eksporterów europejskich, a eksport netto w 2003 i w pierwszej połowie 2004 r. kształtował się na poziomie odpowiednio 459,6 i 192,4 tys. t (tab. 3).

Wprowadzenie reformy spowoduje, że minimalna cena skupu buraków cukrowych zmaleje z dotychczas obowiązującej kwoty 43,6 euro/t, tj. ze 185,3 zł/t, do 32,8 euro/t, tj. 139,4 zł/t, w latach 2005/2006 i 2006/2007 oraz 27,4 euro/t (116,45 zł/t) w 2007/2008 i następnych. Dopłaty bezpośrednie do powierzchni uprawy buraków cukrowych wyniosą w sezonie 2005/2006 ok. 730 zł/ha, w 2006/2007 – 785 zł/ha oraz w 2007/2008 i następnych ok. 2385 zł/ha (*Przed wielką reformą... 2005*).

Tabela 2. Powierzchnia upraw buraków cukrowych i produkcja cukru w UE

Wyszczególnienie	Powierzchnia upraw buraków cukrowych (w tys. ha)			Produkcja cukru w przeliczeniu na cukier surowy (w tys. t)		
	2002/03	2003/04	2004/05*	2002/03	2003/04	2004/05*
Austria	45	43	45	495	420	429
Belgia i Luksemburg	98	93	91	1107	1117	1033
Dania	56	50	48	561	535	457
Finlandia	32	29	30	177	148	168
Francja	409	361	347	5104	4313	3990
Grecja	41	39	33	321	223	255
Hiszpania	115	100	110	1302	992	1085
Holandia	109	103	99	1112	1167	1070
Irlandia	31	32	31	215	243	227
Niemcy	455	444	438	4394	4079	4220
Portugalia	9	7	8	65	77	88
Szwecja	54	50	48	470	452	370
Wielka Brytania	148	140	136	1554	1484	1430
Włochy	246	214	180	1532	978	1085
Razem UE-15	1848	1705	1644	18409	16228	15907
Czechy	78	74	70	596	559	489
Litwa	27	27	25	150	143	113
Łotwa	16	14	14	84	71	74
Polska	303	286	292	2193	2117	2011
Słowacja	30	32	34	199	179	225
Słowenia	4	5	6	61	58	66
Węgry	56	48	67	378	279	418
Razem nowe kraje	514	486	508	3661	3406	3396
Razem UE-25	2362	2191	2152	22070	19634	19303

* Szacunki GUS.

Źródło: (*Rynek cukru... 2004*).

W sezonie 2003/2004 kwoty produkcyjne cukru ustalono na poziomie: A – 1520 tys. t i B-102,2 tys. t. Produkcja cukru wyniosła 1910 tys. t i była o 289 tys. t większa od ustalonych limitów produkcyjnych. Ponadto zapasy cukru pozostałe z poprzednich sezonów szacowano na ok. 300 tys. t. W bieżącym sezonie 2004/2005 kwoty produkcyjne cukru ustalono w wysokości: A – 1580 tys. t i B – 91,9 tys. t oraz izoglukozy A – 24,9 tys. t i B – 1,9 tys. t. Według szacunków produkcja cukru wyniesie ok. 1850 tys. t i będzie o ok. 180 tys. t większa od kwot produkcyjnych. Nadwyżki cukru, określane jako cukier C, zgodnie z zasadami regulacji rynku muszą zostać wyeksportowane bez refundacji do 31 grudnia 2005 r. Prawdopodobnie do końca bieżącego sezonu 2004/2005, tj. do września 2005 r. cena zbytu cukru w Polsce będzie wykazywała tendencje do spadku – pod wpływem wyprzedzący zapasów na rynku krajowym, na skutek zapowiadanego obniżenia i zmiany ceny interwencyjnej na referencyjną. Przy kursie 1 euro – 4,25 zł będzie to oznaczało powrót do niskich cen zbytu z sezonów 2001/2002. W sezonach 2005/2006 i 2006/2007 ceny zbytu cukru będą się kształtowały na poziomie ok. 2150 zł/t, a począwszy od sezonu 2007/2008 – ok. 1800 zł. Oznacza to realne zagrożenie dla cukrowni, które nie zdążą w ciągu bieżącego sezonu odpowiednio obniżyć kosztów przerobu buraków cukrowych i zgromadzić funduszy na modernizację procesu produkcji cukru, zapewniającą co najmniej minimalną opłacalność jego wytwarzania. Plantatorzy znajdują się w nieco lepszej sytuacji, ponieważ otrzymają częściową rekompensatę obniżenia cen buraków w postaci bezpośrednich płatności na każdy hektar ziemi użytkowanej rolniczo (*Handel produktami...* 2004).

W dłuższym czasie reforma WPR miałyby wielostronne skutki dla sektora cukrowniczego w Polsce. Wymusiłyby ona większą presję na dalszą restrukturyzację sektora, prowadzącą do obniżki kosztów jednostkowych, a w dłuższym okresie – do poprawy konkurencyjności. Przewidywany obrót kwotami spowodowałby przenoszenie produkcji w regiony, gdzie koszty produkcji buraków są niższe, co skutkowałoby wzrostem efektywności produkcji buraków. Koszty wspierania plantatorów z polskiego konsumenta przesunęłyby się częściowo na unijny budżet. Efekt ten byłby osłabiany przez fakt, iż nowe płatności z tytułu reformy rynku cukru muszą być finansowane w ramach przyjętych limitów finansowych.

Zniesienie ceny interwencyjnej i wprowadzenie w jej miejsce ceny referencyjnej byłoby niekorzystne zarówno dla producentów cukru (brak możliwości jego sprzedaży do agencji interwencyjnej), jak i dla plantatorów buraków cukrowych (spadek dochodów ze sprzedaży buraków).

W wyniku obniżki cen cukru krajowym plantatorom buraków cukrowych radykalnie zmniejszą się dochody ze sprzedaży surowca. Ponadto na skutek koncentracji produkcji cukru w rejonach o najniższych kosztach produkcji część upraw prawdopodobnie zniknie z pól. Trudno bowiem zakładać, aby przy wysokich kosztach transportu uprawa, często prowadzona na granicy opłacalności, była ekonomicznie uzasadniona.

Tabela 3. Handel zagraniczny cukrem w UE w przeliczeniu na cukier surowy (w tys. t)

Wyszczególnienie	Eksport			Import		
	2002	2003	I-VI 2004	2002	2003	I-VI 2004
Austria	137,9	140,0	34,2	37,2	38,3	11,2
Belgia i Luksemburg	1232,5	1280,4	680,4	793,5	870,2	240,1
Dania	440,3	381,7	141,3	173,3	158,8	28,5
Finlandia	44,4	53,4	13,4	66,3	107,2	46,2
Francja	2937,1	2764,9	1058,7	879,8	616,3	511,1
Grecja	19,1	35,6	1,3	2,5	14,6	8,5
Hiszpania	67,5	159,7	6,6	500,9	446,4	255,1
Holandia	238,7	228,7	111,7*	66,4	84,0	22,0*
Irlandia	73,2	65,6	48,8	37,4	46,6	22,8
Niemcy	1155,1	1223,8	534,7	324,4	415,6	202,1
Portugalia	95,3	101,3	54,4	314,9	298,9	174,7
Szwecja	135,3	91,6	59,5	92,1	24,9	17,3
Wielka Brytania	495,3	753,8	428,9	1707,8	1642,0	948,4
Włochy	385,4	248,5	18,7	600,3	695,4	495,8
Razem UE -15	7457,1	7529,0	3192,6	5596,8	5459,2	2983,8
Polska	225,5	459,6	192,4	91,8	75,1	19,7
Czechy	77,8	32,1	88,2	36,5	27,5	18,0
Słowacja	28,3	21,2	7,4	64,6	78,2	46,0
Słowenia	0,2	-	-	45,9	50,5	8,5
Węgry	72,4	32,7	1,1	27,1	43,4	30,5
Estonia	1,1	4,9	3,7	71,1	109,9	88,6
Litwa	17,6	19,1	60,2	13,3	42,2	59,7
Razem nowe kraje	422,8	569,6	353,0	350,3	426,8	271,0

* Pierwszy kwartał (I-III).

Źródło: (Rynek cukru... 2004).

Dla polskiego sektora cukrowniczego reforma będzie oznaczać restrukturyzację, koncentrację produkcji i dalszą modernizację. W wypadku redukcji kwot na zakładanym poziomie i przy radykalnym zwiększeniu preferencyjnego importu cukru, a także możliwości przenoszenia kwoty produkcji cukru do innych krajów członkowskich, nastąpi zmniejszenie produkcji cukru buraczanego i Polska w krótkim czasie może się stać importerem netto tego surowca. Przy takim założeniu produkcję nadwyżkową zachowałyby jedynie kraje członkowskie z UE-15, posiadające duże kwoty B.

Polscy konsumenci będą płacić mniej za cukier, jednak w dalszym ciągu ponad dwukrotnie wyższą cenę od ceny światowej – za cukier nie produkowany w Polsce. Oznacza to *de facto* wspieranie plantatorów buraka cukrowego i przetwórców cukru w innych krajach UE (Kowalski 2004).

4. Podsumowanie

Trudno się dziwić, że kraje będące głównymi eksporterami cukru trzcinowego protestują przeciwko WPR Unii Europejskiej w sektorze cukrowniczym. W związku z tym, że protesty te zostają przez WTO uznane za uzasadnione, konieczna wydaje się również zmiana WPR w tym zakresie. Dla Polski rynek cukrowniczy jest bardzo istotny, zatem reformy WPR zaproponowane przez Komisję Europejską dotkną szczególnie nasz kraj. Zagrożeniem dla Polski jest możliwość transferu kwot, co spowoduje rozlokowanie produkcji nie na podstawie poziomu kosztów

produkcji buraków cukrowych, ale przede wszystkim na podstawie poziomu zaawansowania technologicznego i strukturalnego przetwórstwa buraków. To z kolei oznaczałoby przesunięcie produkcji buraków cukrowych i cukru do regionów najdłużej korzystających z efektów dotychczasowej WPR, kosztem krajów, które funkcjonowały wcześniej bez tak wysokiego wsparcia. Paradoksalnie, stawałaby ona w niekorzystnej sytuacji nowe państwa członkowskie, których polityka rolna na tym rynku przed akcesją była zbliżona do rozwiązań zawartych w propozycji reformy.

Literatura

- Chudoba Ł., *Ogólne zasady regulacji rynku cukru w UE*, IERiGŻ, Warszawa 2004
Handel produktami rolno-spożywczymi. Stan i perspektywy, Raport nr 20, ARR, IERiGŻ Warszawa 2004.
Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E., *Unia Europejska*, IkiCHZ, Warszawa 2004.
Kowalski A., *Reformacja rynku cukru*, „Nowe Życie Gospodarcze” 15.10.2004.
Przed wielką reformą. Polski cukier nie musi być gorzki, „Rynki Zagraniczne” 25.01.2005.
Rynek cukru. Stan i perspektywy, Raport nr 26, ARR, IERiGŻ Warszawa 2004.
Unia przesłodziła, „Gazeta Pomorska” 13.09.2004.

REFORMS OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY AND THEIR INFLUENCE ON THE SUGAR MARKET IN POLAND

Summary

The paper presents the principles of the sugar markets functioning in the European Union. It also shows expected changes on the sugar market in Poland, related to the currently introduced reforms of the common agricultural policy by our country.