

## Skutki interwencjonizmu na rynku cukru w Unii Europejskiej

TERESA KONDRAKIEWICZ

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

*Celem artykułu jest analiza i ocena skutków ustawowej regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w Polsce. Sytuację na rynku cukru w dużej mierze determinują jego ustawowe regulacje. Ze względu na specyfikę przemysłu cukrowniczego, polegającą na jego ścisłym uzależnieniu od rolnictwa branża została objęta regulacjami Wspólnej Polityki Rolnej. Przeprowadzana obecnie reforma rynku cukru ma doprowadzić do spadku cen i zmniejszenia rozmiarów produkcji, a jej głównym celem jest poprawa konkurencyjności uniijnego przemysłu cukrowniczego na rynkach światowych. Wymaga to kontynuacji wygaszania produkcji w kolejnych cukrowniach i podjęcia dalszych działań restrukturyzacyjnych. Pojawia się pytanie na ile ustawowe mechanizmy regulacji rynku są skuteczne w dostosowywaniu wielkości podaży i popytu oraz stabilizacji cen cukru. Głównym założeniem badawczym jest przyjęcie, iż obowiązujące zasady regulacji rynku są skuteczne jeśli ich stosowanie zapewnia osiągnięcie równowagi między popytem i podażą oraz prowadzi do stabilizacji cen cukru. Brak takich efektów upoważnia do sformułowania stwierdzenia, iż ustawowa regulacja rynku cukru nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Odgórnie ustalone limity produkcyjne, które obecnie są w Polsce niższe od zużycia krajowego, hamują działanie mechanizmów rynkowych, i w efekcie wielkość produkcji nie odpowiada popytowi, a ceny podlegają częstym wahaniom. Niemniej jednak można wskazać również niektóre pozytywne skutki obowiązujących przepisów. Należy do nich poprawa parametrów ekonomiczno-produkcyjnych przemysłu cukrowniczego, jaka nastąpiła dzięki wymuszonym ustawowo działaniom restrukturyzacyjnym.*

*Słowa kluczowe: rynek cukru, przemysł cukrowniczy, interwencjonizm, nierównowaga.*

Rynek cukru w Unii Europejskiej, podobnie jak rynki większości artykułów rolnych, jest objęty interwencjonizmem i poddany szczegółowym regulacjom. Ich podstawę stanowią wspólne ceny dla cukru i buraków cukrowych oraz limity produkcyjne, przyznawane poszczególnym krajom i producentom. Ścisłe określone są również możliwości zagospodarowania nadwyżek produkcji ponad przysługujące limity i zasady handlu zagranicznego.

W połowie lat 90. podobne mechanizmy regulacji rynku cukru wprowadzono również w Polsce. Wbrew oczekiwaniom nie przyczyniły się one ani do uregulowania rynku, ani do przyspieszenia restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego. Co więcej, zmiany w funkcjonowaniu rynku cukru po integracji z Unią Europejską spowodowały znaczny wzrost cen na rynku wewnętrznym i niską konkurencyjność sektora na rynku światowym. Kolejne reformy i związana z nimi redukcja kwot produkcyjnych doprowadziły do ograniczenia produkcji cukru w Polsce i całej Unii Europejskiej do rozmiarów mniejszych niż krajowe zapotrzebowanie.

Celem artykułu jest ocena skutków ustawowej regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w Polsce. Z uwagi na to, że Unia Europejska jest jednym z głównych światowych

producentów cukru, a jej rynek jest powiązany poprzez eksport i import z rynkami innych krajów, w analizie zostanie uwzględniona również sytuacja na rynku globalnym.

#### SYTUACJA NA ŚWIATOWYM RYNKU CUKRU

Cukier to produkt o dużym znaczeniu gospodarczym, w wielu krajach uznawany wręcz za towar o charakterze strategicznym. Jego ranga wynika z tego, że przez wiele lat trudno go było zastąpić, a jest wykorzystywany nie tylko do bezpośredniego spożycia w gospodarstwach domowych, ale również w niektórych branżach przemysłu rolno-spożywczego, spirytusowego, chemicznego, paszowego czy farmaceutycznego. W polskiej gospodarce produkcja uboczna przemysłu cukrowniczego odgrywała szczególnie dużą rolę w połowie XX wieku (Wykrętowicz 1997: 284-286). Warto też podkreślić, że przemysł cukrowniczy pozytywnie oddziałuje na rolnictwo i inne gałęzie gospodarki, stymulując rozwój niektórych branż oraz tworząc liczne miejsca pracy (Kondrakiewicz 2000: 73-76).

Cukier jest wytwarzany w wielu krajach. Może być produkowany z buraków cukrowych lub trzciny cukrowej, oba rodzaje nie różnią się istotnie pod względem walorów użytkowych. Aż do połowy XX wieku w Europie spożywano niemal wyłącznie cukier buraczany. Dopiero rozwój transportu i wzrost wielkości upraw trzciny cukrowej sprawiły, że cukier trzcinowy stał się produktem konkurencyjnym wobec cukru buraczanego, którego koszty produkcji są znacznie wyższe. W związku z tym struktura światowej produkcji obu rodzajów cukru uległa zmianie. O ile na początku lat dziewięćdziesiątych udział cukru buraczanego w światowej produkcji przekraczał 1/3, to obecnie wynosi już niespełna 1/4 produkcji globalnej. Do największych producentów cukru trzcinowego na świecie należą Brazylia i Indie, znaczne ilości są wytwarzane również w Australii. Z kolei w produkcji cukru buraczanego znaczące miejsce zajmuje Unia Europejska, w jej ramach największymi producentami są Niemcy i Francja, Polska zajmuje trzecie miejsce. Spośród krajów nienależących do Unii Europejskiej największe ilości cukru wytwarza Rosja i Ukraina. Poza Europą cukier buraczany jest wytwarzany w Chinach, USA, Iranie oraz Japonii.

Generalnie rzecz biorąc, rynek cukru rozpatrywany w skali globalnej jest rynkiem stałych nadwyżek. Ze względu jednak na duże uzależnienie przemysłu cukrowniczego od zbiorów surowców wrażliwych na czynniki pogodowe i klimatyczne, poziom produkcji cukru podlega częstym wahaniom i dlatego w latach nieurodzaju oraz w przypadkach różnego rodzaju klęsk żywiołowych notowane są znaczne spadki jego podaży, prowadzące do okresowych niedoborów oraz gwałtownych zmian cen na giełdach towarowych. W celu zapewnienia ciągłości dostaw i wyeliminowania niekorzystnych skutków braku równowagi na rynku cukru w tych sezonach, w których poziom produkcji jest niższy niż zapotrzebowanie, stale utrzymywany jest stosunkowo wysoki poziom zapasów. W rezultacie początkowe zapasy cukru na rynku światowym to z reguły kilkadziesiąt mln ton, co oznacza nadwyżki wynoszące często ponad 40%, a w niektórych sezonach przekraczające nawet 50% w stosunku do spożycia tego produktu.

W ostatnich latach odnotowano przyspieszony wzrost światowej produkcji cukru. O ile na przełomie XX i XXI wieku wynosiła ona od 130 do 140 mln ton w ciągu roku, to obecnie jej rozmiary wahają się w granicach 150-180 mln ton rocznie. Wielkość ta uwzględnia zarówno cukier buraczany, jak i trzcinowy, przy czym przyrost produkcji cukru wytwarzanego z trzciny jest znacznie szybszy niż buraczanego. Szczególnie istotny przyrost wielkości produkcji miał ostatnio miejsce w Indiach i Chinach. W ciągu trzech lat produkcja cukru w Indiach wzrosła ponad dwukrotnie (z niespełna 14 mln ton w sezonie 2004/2005 do ponad 32 mln ton w sezonie 2007/2008). Warto zaznaczyć, że Indie produkują obecnie więcej cukru niż wszystkie kraje europejskie rozpatrywane łącznie, na podobnym poziomie utrzymuje się wielkość produkcji w Brazylii, która – jak wspomniano – również należy do największych światowych producentów cukru.

Drugim obok rozmiarów produkcji parametrem kształtującym sytuację na światowym rynku cukru jest zapotrzebowanie na cukier i jego przetwory. Z punktu widzenia potencjalnej równowagi rynkowej aktualne uwarunkowania popytowe i poziom konsumpcji należy ocenić pozytywnie, gdyż spożycie cukru rozpatrywane w skali globalnej systematycznie rośnie. Przyrost popytu jest – w przeciwieństwie do wahań po stronie podaży – stosunkowo stabilny, z roku na rok światowa konsumpcja cukru stopniowo wzrasta, obecnie wynosi ona blisko 170 mln ton rocznie wobec około 160 mln ton w sezonie 2008/2009. Największy przyrost konsumpcji ma miejsce w regionach rozwijających się, w tym w Ameryce Południowej i w Afryce oraz w niektórych krajach azjatyckich. Azja rozpatrywana łącznie jest największym światowym konsumentem cukru, przypada na nią

aż 42% globalnego spożycia. Sytuacja w Azji jest jednak zróżnicowana, gdyż w Japonii spożycie cukru spada, znacznie wzrosła zaś jego konsumpcja w Indiach, które zwiększyły rozmiary importu. Szczególnie istotny przyrost konsumpcji miał miejsce w Chinach, w których w ciągu ostatniej dekady zapotrzebowanie na cukier wzrosło aż o 50%. W Europie konsumpcja cukru w ostatnich latach wzrasta jedynie nieznacznie, w niektórych krajach utrzymuje się od kilku lat na ustabilizowanym poziomie lub nawet spada. Tak więc jeśli chodzi o potencjalny wzrost popytu na cukier w najbliższych latach, można go oczekiwać głównie ze strony krajów rozwijających się.

Natomiast pozytywnym dla producentów cukru uwarunkowaniem popytowym jest istotny wzrost zainteresowania jego wykorzystaniem do celów innych niż spożywcze. Dotyczy to zwłaszcza produkcji biopaliwa. Brazylia już obecnie znaczną część produkowanego cukru przeznacza na produkcję etanolu. Jest to spowodowane m.in. wzrostem cen ropy naftowej, dla której etanol jest substytutem. Ponadto w niektórych krajach wprowadzane są dodatkowe zachęty do produkcji bioetanolu, takie jak np. ulgi podatkowe dla paliwa wytwarzanego z trzciny cukrowej lub limity udziału biopaliwa w ogólnym bilansie paliwowym.

Oprócz podaży i popytu istotnym elementem kształtującym sytuację na światowym rynku cukru jest także poziom jego cen. Podlega on – podobnie jak wielkość podaży – stosunkowo częstym wahaniom. Oczywiście spadek cen cukru jest zjawiskiem oczekiwanym przez jego bezpośrednich konsumentów. Jest on korzystny nie tylko z punktu widzenia gospodarstw domowych, ale przede wszystkim dla branż przemysłu spożywczego wykorzystujących cukier jako jeden z podstawowych surowców. Zupełnie inaczej spadki cen odbierają producenci cukru i plantatorzy buraka cukrowego, dla których oznaczają one obniżenie rentowności prowadzonej działalności. Generalnie rzecz biorąc, znaczne zmiany cen (w obu kierunkach) nie są dla nich korzystne, gdyż oznaczają częste zmiany uwarunkowań funkcjonowania i brak stabilności, co utrudnia planowanie i prowadzi do dużych wahań wyników ekonomiczno-finansowych.

Na dużą zmienność cen cukru mają oczywiście wpływ znaczne wahania podaży, ale nie zawsze ich poziom jest bezpośrednio skorelowany z aktualnymi rozmiarami produkcji. Generalnie rzecz biorąc, skoki cen na rynkach światowych są większe niż należałoby oczekiwać z uwagi na wahania rozmiarów produkcji, a ponadto można zaobserwować przypadki tendencji odwrotnych niż teoretycznie wynikające z zależności między poziomem popytu, podaży i cen. Przykładowo w kwietniu 2006 roku ceny cukru surowego na giełdzie w Nowym Jorku osiągnęły wartość ponad 400 USD za tonę wobec około 220 USD rok wcześniej, podczas gdy światowa produkcja w sezonie 2005/2006 wyniosła ponad 151 mln ton i była o kilka mln ton wyższa niż wówczas, gdy ceny kształtowały się na wyjątkowo niskim poziomie. Co więcej, już w maju 2006 roku ceny cukru białego wzrosły do ponad 480 USD za tonę. Kolejne lata przyniosły dalsze wahania cen cukru na rynkach światowych, tłumaczone przez analityków gwałtownymi zmianami światowej podaży cukru wynikającymi z czynników klimatycznych, takich jak chociażby susza w Tajlandii czy huragan w Australii, a następnie największe od lat susze w Indiach i opady w Brazylii. Wydarzenia te spowodowały, że w sierpniu 2009 roku ceny cukru były o blisko 90% wyższe niż rok wcześniej. Wysokie ceny na cukier utrzymywały się jeszcze w styczniu 2010 roku, ale już w marcu był on z kolei bardzo tani (znacznie wzrosła wówczas produkcja w Indiach, przewidywano rekordowe zbiory trzciny cukrowej w Brazylii). W drugiej połowie 2010 roku światowy popyt przekroczył o około 5 mln ton podaż cukru, co spowodowało kolejny gwałtowny wzrost jego cen, które w lutym 2011 roku przekroczyły poziom 800 USD za tonę, chociaż prognozy firm analitycznych wskazywały, że po dwóch latach deficytu sezon 2010/2011 przyniesie nadwyżkę bieżącej produkcji nad konsumpcją. Tak więc – wbrew prognozom wysokiej podaży – ceny cukru w pierwszej połowie 2011 roku miały poziom najwyższy od 30 lat, również w lipcu kształtowały się na bardzo wysokim poziomie, zbliżonym do rekordów z lutego (odpowiednio ponad 876 i prawie 885 USD za tonę). W następnych miesiącach można było obserwować znaczące spadki cen cukru, pod koniec listopada cukier biały kosztował już ok. 600 USD za tonę. W 2012 roku nadal miała miejsce zmienność cen cukru, ale generalnie wykazywały one wyraźną tendencję spadkową. W jej efekcie w kwietniu i maju 2013 roku ceny cukru na giełdach światowych znów kształtowały się na bardzo niskim poziomie – poniżej 400 USD za tonę cukru surowego w Nowym Jorku i poniżej 500 USD za tonę cukru białego w Londynie<sup>1</sup>.

Podsumowując, światowy rynek cukru cechuje częsty brak równowagi i duża zmienność poziomu cen. Konsumpcja rozpatrywana w skali globalnej rośnie systematycznie, ale poziom produkcji – pomimo generalnej

<sup>1</sup> International Sugar Organization <<http://isosugar.org>>, dostęp 30 czerwca 2013.

tendencji wzrostowej – stosunkowo często podlega znacznym wahaniom, co sprawia, że czasami nawet przez kilka kolejnych sezonów występują okresowe niedobory destabilizujące rynek.

### ZASADY REGULACJI RYNKU CUKRU W UNII EUROPEJSKIEJ I ICH REFORMY

Rynek cukru w Unii Europejskiej i inne rynki większości podstawowych artykułów żywnościowych, są objęte Wspólną Polityką Rolną i poddane szczegółowym regulacjom. Pierwsze z nich zostały wprowadzone już w latach sześćdziesiątych XX wieku. Głównym uzasadnieniem konieczności ich stosowania była trudna sytuacja żywnościowa w ówczesnej Europie oraz specyfika produkcji żywności i rolnictwa, dla której typowa jest cykliczność wahań koniunkturalnych. Zmniejszenie podaży żywności wywołuje dość znaczny wzrost jej cen, a jednocześnie uwidocznia się ich rola jako regulatora relacji między popytem a podażą. Spadek podaży prowadzi wprawdzie do krótkookresowej sytuacji równowagi przy niższych wielkościach popytu i podaży, ale jednocześnie powoduje na przemian duże korzyści dla ludności rolniczej i nierolniczej oraz duże wahania cen uzyskiwanych przez rolników i płaconych przez konsumentów (Gorzela 1995: 58). Ta zmienność w połączeniu ze zjawiskiem zawodności rynku powoduje, że w gospodarce żywnościowej potrzebny jest interwencjonizm. Co do jego uzasadnienia, zakresu i instrumentów toczą się ciągłe spory (Makarski 1998: 302-315). Generalnie jednak potrzeba jego istnienia nie budzi większych wątpliwości. Co więcej, niektórzy wskazują nawet na jej narastający charakter i rozszerzanie zakresu polityki rolnej w większości krajów wysoko rozwiniętych (Wilkin 2003: 42-48).

Od wielu lat ingerencja państwa w funkcjonowanie mechanizmów rynkowych ma miejsce w krajach obecnej Unii Europejskiej. Jako jeden z pierwszych ustawowej regulacji został poddany rynek cukru, dla którego już w latach sześćdziesiątych XX wieku wprowadzono szereg instrumentów. Warto przy tym zaznaczyć, że regulacja rynku cukru wynikała bezpośrednio z zapisów Traktatu Rzymskiego powołującego do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą, a jej celem były m. in. wzrost produktywności oraz stabilizacja poziomu produkcji i cen. Zakres towarowy obowiązujących regulacji jest szeroki, interwencja dotyczy nie tylko cukru, ale również buraków cukrowych, trzciny cukrowej, melasy, pulpy, cukru i syropu klonowego, sztucznego miodu i karmelu, produktów rafinacji cukru oraz substytutu przemysłowego cukru w postaci izoglukozy otrzymywanej z kukurydzy (tzw. cukier zbożowy). Niektóre cukry objęto innymi regulacjami rynku (Chmielewska 2000: 25-26 i 57; Czyżewski, Henisz-Matuszczak 2006: 179-180).

Zakres instrumentów regulacji rynku cukru był stopniowo poszerzany i obejmował ceny, kwoty produkcyjne dla poszczególnych państw, dopłaty do eksportu oraz cła i kontyngenty. Pierwszym zastosowanym instrumentem były wspólne ceny ustalane dla cukru i buraków cukrowych (Zob. szerzej: Kondrakiewicz 2000: 85-86). Do podstawowych instrumentów regulacji należą także kwoty produkcyjne przydzielane poszczególnym państwom członkowskim Unii Europejskiej, a następnie przez krajowe ministerstwa rolnictwa rozdzielane pomiędzy przedsiębiorstwa zajmujące się produkcją cukru. Przez wiele lat na rynku cukru obowiązywały kwoty produkcyjne: A, B i C, którym przypisano odmienne gwarancje cenowe i gwarancje zbytu. Kwota A to wielkość odpowiadająca krajowej konsumpcji cukru, zaś kwota B stanowiąca ok. 20% wysokości kwoty A była przeznaczona na eksport lub na zaspokojenie potrzeb konsumpcyjnych w razie znacznej obniżki plonów. W sytuacji głębokiego spadku cen rynkowych produkcja w kwocie A i B mogła być sprzedawana po cenie interwencyjnej. Z kolei kwota C stanowiła nadwyżkę produkcji cukru ponad kwotę A i B. Musiała ona być wyeksportowana po cenach rynku światowego, ponieważ w przeciwnym wypadku na producenta mogły być nałożone kary finansowe. Szczegółowo uregulowano także zasady handlu zagranicznego cukrem, dla którego w ramach przyznawanych poszczególnym państwom limitów obowiązywały dopłaty do eksportu, rozbudowany był też system cel i kontyngentów. Ponadto pobierano tzw. opłaty cukrowe (określane odrębnie dla kwoty A i kwoty B) wnoszone przez producentów cukru, dzięki którym system regulacji rynku opierał się na zasadzie współfinansowania (Jurcewicz, Kozłowska, Tomkiewicz 2007: 116-122; Kondrakiewicz 2000: 83-90).

Omówione powyżej mechanizmy regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej funkcjonowały w niemal niezmiennym kształcie przez kilkadziesiąt lat. Co prawda, wielokrotnie podejmowano działania prowadzące do szczegółowych modyfikacji systemu, ale aż do połowy pierwszej dekady XXI wieku nie dokonano istotnych zmian w zakresie obowiązujących instrumentów. Problem konieczności przeprowadzenia kolejnych reform regulacji rynku cukru nasilił się wraz z przyjęciem nowych członków do Unii Europejskiej w 2004 roku. W

okresie ówczesnego rozszerzenia stało się oczywiste, że przyjęte w innych uwarunkowaniach mechanizmy funkcjonowania rynku cukru coraz mniej odpowiadały realnej sytuacji. Obowiązujący system był krytykowany za wysokie ceny na rynku wewnętrznym i niską konkurencyjność na rynku światowym. Dodatkowo Światowa Organizacja Handlu wskazywała na negatywny wpływ subwencionowanego eksportu na sytuację na rynku światowym i domagała się jego zmniejszenia (Szajner 2006: 14). Wobec oczekiwań opinii międzynarodowej Unia Europejska zobowiązała się do stopniowego zwiększania bezcłowego importu cukru z krajów najsłabiej rozwiniętych.

Powyższe uwarunkowania sprawiły, że w lutym 2006 roku Komisja Europejska zatwierdziła projekt reformy, której rozpoczęcie przewidziano na rok gospodarczy 2006/07. Na jej pierwszy etap – mający trwać do 2011 roku – przewidziano obniżenie kwot produkcji cukru, zaś na drugi – ich całkowitą likwidację, którą zaplanowano do 2015 roku. Główne założenia tej reformy objęły m. in. zmiany w systemie cen i ich obniżkę, połączenie kwot A i B oraz stworzenie systemu zachęt do zmniejszania poziomu produkcji. Szczegółowe zmiany, jakie wówczas wprowadzono, to (Chudoba 2006: 10-11):

- zastąpienie ceny interwencyjnej cukru ceną referencyjną, która w ciągu trzech lat zostanie obniżona o 30%, do poziomu 404,4 euro za tonę cukru białego;
- wprowadzenie systemu raportowania cen cukru, który pozwoli stwierdzić, kiedy cena rynkowa spada poniżej ceny referencyjnej;
- uruchomienie systemu prywatnego magazynowania cukru w sytuacji spadku cen rynkowych poniżej cen referencyjnych;
- obniżenie o 40% minimalnej ceny skupu buraków cukrowych do 26,3 euro za tonę (przy wprowadzeniu systemu rekompensat dla plantatorów w wysokości 64
- połączenie kwot A i B w jedną wspólną kwotę w dotychczasowej wysokości (17,44 mln ton) oraz rozdzielenie dodatkowej kwoty (1 mln ton) pomiędzy państwa członkowskie produkujące dotychczas cukier w kwocie C;
- utworzenie specjalnego funduszu restrukturyzacyjnego, pochodzącego z opłat wnoszonych przez producentów cukru<sup>2</sup>;
- udzielenie pomocy restrukturyzacyjnej producentom rezygnującym z produkcji cukru.

Na kampanię 2006/07 i następną za dobrowolną rezygnację z produkcji przez poszczególne koncerny przewidziano dla nich rekompensaty w wysokości 730 euro za każdą tonę przysługującej kwoty, w kolejnych dwóch sezonach miały być one niższe: odpowiednio 625 i 520 euro za tonę (Jasińska 2006: 7). Założenia reformy przewidywały, że w związku z takim systemem rekompensat nastąpi koncentracja produkcji cukru w regionach o najlepszych naturalnych warunkach dla uprawy buraków cukrowych. Jednakże przewidziane w założeniach omawianej reformy rekompensaty dla producentów cukru okazały się dla nich stanowczo za mało atrakcyjne i nie stanowiły wystarczającej zachęty do dobrowolnego ograniczania rozmiarów produkcji.

W związku z tym, że redukcja kwot produkcyjnych w pierwszym roku reformy była znacznie niższa niż oczekiwano, już w październiku 2007 roku zaplanowano jej kolejne modyfikacje polegające przede wszystkim na wprowadzeniu tzw. „inicjatywy plantatorskiej”, a także systemu dodatkowych zachęt finansowych dla tych producentów cukru i plantatorów buraka cukrowego, którzy będą ograniczać rozmiary produkcji w stosunku do posiadanych wcześniej limitów. Szczegółowo zmiany te polegały na (Rogalska 2007: 4-7):

- ustanowieniu stałego poziomu pomocy w wysokości 10% dla plantatorów i podmiotów świadczących usługi przy użyciu maszyn rolniczych;

<sup>2</sup> W pierwszym roku reformy (2006/07) przewidziano pobieranie od producentów opłat w wysokości 126,4 euro za tonę produkcji kwotowanej, w drugim roku w wysokości 173,8 euro za tonę, zaś w trzecim – 113,3 euro za tonę.

- wprowadzeniu możliwości bezpośredniego zrzecania się kwot produkcyjnych cukru przez plantatorów w wysokości do 10% kwoty producenta, o ile nie przejmie tej inicjatywy producent (który do 31 stycznia 2008 roku może wnioskować o zmniejszenie kwoty produkcyjnej o ilość równą lub większą od tej, o którą wnioskuje plantatorzy i wówczas proces restrukturyzacji będzie przebiegał zgodnie z planem zgłoszonym przez producenta cukru);
- przyznaniu na kampanię 2008/09 dodatkowej pomocy dla plantatorów, którzy utracą prawo do uprawy i dostawy buraka cukrowego w wysokości 237,5 euro za tonę (niezależnie od tego, czy przyjęty zostanie wniosek plantatora, czy producenta cukru);
- przy zrzeczeniu się przez przedsiębiorstwa kwoty co najmniej odpowiadającej wycofaniu (czyli w przypadku Polski – 13,5%) przyznanie im (tj. przedsiębiorstwom) zwolnienia z części składki restrukturyzacyjnej (za tę część kwoty, która podlegała wycofaniu zapobiegawczemu w roku gospodarczym 2007/2008).

Dodatkowo przyjęto, że w przypadku, gdy producent zdecyduje się wystąpić o pomoc restrukturyzacyjną od roku 2009/2010, dodatkowa płatność dla plantatorów będzie przyznana również na rok 2009/2010, pod warunkiem, że wniosek przedsiębiorstwa zostanie złożony do 31 stycznia 2008 roku. Jednocześnie założono również, że jeżeli do roku 2009/10 nie nastąpi wystarczająca dobrowolna redukcja kwot, to Komisja Europejska dokona administracyjnej redukcji limitów produkcyjnych – mniej korzystnej dla producentów, gdyż bez wyłączenia pomocy restrukturyzacyjnej. W przeciwieństwie do założeń reformy z 2006 roku, omówione powyżej regulacje okazały się skutecznym sposobem przyspieszenia procesu dobrowolnej redukcji kwot produkcji przez wielu producentów cukru. W rezultacie zmniejszenia przysługujących kwot w niektórych krajach Unii Europejskiej nastąpił dość istotny spadek poziomu produkcji cukru, który w większości przypadków wiązał się z koniecznością jej wygaszania w kolejnych zakładach i wymusił podjęcie różnorodnych przedsięwzięć restrukturyzacyjnych. Jednocześnie jednak działania te nie przyniosły stabilizacji ani na unijnym, ani tym bardziej na światowym rynku cukru.

#### SYTUACJA NA RYNKU CUKRU W POLSCE

Obecnie na rynku cukru w Polsce – jako kraju członkowskim Unii Europejskiej – obowiązują oczywiście te same mechanizmy regulacji co w pozostałych krajach Wspólnoty. Warto jednak zaznaczyć, że ustawowe zasady regulacji rynku cukru w Polsce wprowadzono już w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, a więc jeszcze przed integracją z Unią Europejską. Zwolennicy ustawowego uregulowania rynku cukru wskazywali wówczas na specyfikę branży jako czynnik, który nie pozwala na zastosowanie wyłącznie rynkowych kryteriów oraz na zasadność i konieczność interwencji ustawowej, powołując się przy tym na tradycje przedwojenne i obowiązujące wówczas akty prawne (Eckert 1981: 172-174). Jednocześnie podkreślano, że takie rozwiązanie przyspieszy dostosowanie do integracji z Unią Europejską. W dniu 26 sierpnia 1994 roku została uchwalona Ustawa o regulacji rynku cukru i przekształcaniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym (Dz. U. 1994, nr 98, poz. 473.) Była ona potocznie zwana „ustawą cukrową”, określiła zasady funkcjonowania rynku cukru w Polsce i zapoczątkowała procesy restrukturyzacji cukrownictwa. Podstawowe regulacje w zakresie organizacji rynku cukru dotyczyły wprowadzenia limitów produkcji, cen minimalnych i opłat stanowiących źródło dopłat do eksportu. Początkowo wprowadzono dwie kwoty: A i B, następnie ustalono również kwotę C. Dodatkowym mechanizmem regulującym rynek był podział kwot w postaci maksymalnej wielkości sprzedaży na poszczególne kwartały. Regulacje cenowe objęły ceny minimalne cukru dla producentów oraz ceny minimalne skupu buraków cukrowych. Cukier nabywany u producentów na zaopatrzenie rynku krajowego obciążono opłatą produkcyjną pobieraną od finalnych nabywców, a przeznaczoną na dofinansowanie eksportu kwoty B. Za wprowadzanie ilości cukru większych niż uzyskane limity przewidziano sankcje finansowe. Były to więc mechanizmy bardzo podobne do funkcjonujących wówczas w Unii Europejskiej, można jednakże wskazać również liczne różnice dotyczące rozwiązań szczegółowych (Kondrakiewicz 2000: 180-188).

Przyjęte mechanizmy regulacji rynku cukru nie przyniosły niestety zamierzonych rezultatów. Wbrew oczekiwaniom wprowadzone instrumenty nie przyczyniły się do stabilizacji rynku, co przejawiało się przede wszystkim brakiem równowagi rynkowej wskazującej na niedoskonałość ustawowych regulacji. Zarówno

ten fakt, jak i niezgodność przyjętych rozwiązań z przepisami unijnymi sprawiły, że „ustawa cukrowa” była kilkakrotnie nowelizowana, a następnie zastąpiona nową ustawą. W czerwcu 2001 r. uchwalono ustawę o nazwie Ustawa regulacji rynku cukru (Dz. U. 2001, nr 76, poz. 810), która zmieniła zasady przyznawania limitów produkcyjnych, cenę minimalną cukru zastąpiła ceną interwencyjną i wprowadziła podstawową cenę skupu buraka. Rozwiązania te znacznie zbliżyły zasady organizacji rynku cukru w Polsce do obowiązujących w krajach Wspólnoty. Integracja Polski z Unią Europejską w maju 2004 roku spowodowała automatyczne objęcie przepisami Wspólnej Polityki Rolnej całej gospodarki żywnościowej, w tym również przyjęcie obowiązujących wówczas regulacji rynku cukru. Do podstawowych zmian, jakie w związku z tym nastąpiły, należy przede wszystkim znaczący wzrost cen gwarantowanych, nieznaczne obniżenie kwot produkcyjnych, a także zmiany zasad eksportu i importu cukru. Dla buraków cukrowych obowiązywały minimalne ceny skupu, ustalone na innym poziomie dla kwoty A i kwoty B, jedynie buraki w kwocie C skupowano po cenach umownych.

Ustawowa regulacja rynku cukru w Polsce zmieniła nie tylko zasady jego funkcjonowania, ale zapoczątkowała również procesy restrukturyzacji w przemyśle cukrowniczym. „Ustawa cukrowa” z sierpnia 1994 roku określiła bowiem kierunki przekształceń organizacyjnych i własnościowych w polskim przemyśle cukrowniczym. Jedną z najbardziej istotnych zmian było powołanie tzw. holdingów cukrowych: Lubelsko-Małopolskiej Spółki Cukrowej, Mazowiecko-Kujawskiej Spółki Cukrowej, Poznańsko-Pomorskiej Spółki Cukrowej oraz Śląskiej Spółki Cukrowej. Grupowały one samodzielne cukrownie wyodrębnione po podziale funkcjonujących wcześniej wielozakładowych przedsiębiorstw państwowych.

Kolejne zmiany podmiotowe umożliwiła wspomniana powyżej Ustawa o regulacji rynku cukru z dnia 21 czerwca 2001 roku, która nie tylko zmieniła zasady funkcjonowania części instrumentów regulacji rynku cukru w Polsce, ale przewidziała także powołanie Komisji Porozumiewawczej ds. Cukru, grupującej jego producentów i plantatorów buraka cukrowego, a ponadto zatwierdziła likwidację funkcjonujących holdingów cukrowych i utworzenie nowej struktury o charakterze koncernu. W dniu 25 sierpnia 2001 roku weszły w życie m. in. jej zapisy określające, że część dotychczas niesprywatyzowanych cukrowni zostanie połączona w Krajową Spółkę Cukrową (KSC). Po kilku miesiącach – w marcu 2002 roku – został ogłoszony komunikat Rady Ministrów w tej sprawie, a w sierpniu 2002 roku doszło do konsolidacji trzech holdingów cukrowych, tj. włączenia do Mazowiecko-Kujawskiej Spółki Cukrowej dwóch pozostałych: Lubelsko-Małopolskiej i Poznańsko-Pomorskiej. Po rejestracji połączenia Krajowa Spółka Cukrowa rozpoczęła swe funkcjonowanie. Zdecydowana większość jej akcji pozostała własnością Skarbu Państwa, akcjonariuszami mniejszościowymi są pracownicy i plantatorzy (Kondrakiewicz 2009: 155-156).

W efekcie powyższych procesów i wejścia zagranicznych inwestorów strategicznych w polskim przemyśle cukrowniczym ukształtowała się struktura podmiotowa, w ramach której do kampanii 2008/2009 działało pięć dużych grup właścicielskich, tj. Krajowa Spółka Cukrowa, Südzucker, Pfeifer und Langen, British Sugar Overseas oraz Nordzucker. Ich udział w krajowym rynku cukru, wynikający bezpośrednio z przysługujących poszczególnym grupom limitów produkcji, pozostawał na względnie stałym poziomie od czasu przejścia cukrowni śląskich przez Südzucker i wynosił około 40, 26, 16, 10 i 8% (Kondrakiewicz 2006: 85).

W następnym sezonie (2009/2010) nastąpiła dość istotna zmiana struktury podmiotowej rynku, gdyż British Sugar Overseas zakończył swoją produkcję cukru w Polsce, a jego cukrownie przejęła spółka Pfeifer und Langen, istotnie wzmacniając dzięki temu posunięciu swoją pozycję rynkową. W wyniku tych przekształceń doszło do ukształtowania nowej struktury podmiotowej polskiego rynku cukru. Obecnie funkcjonują na nim cztery główne podmioty, tj. Krajowa Spółka Cukrowa, Pfeifer und Langen, Südzucker oraz Nordzucker z udziałem wynoszącym odpowiednio około 39, 26,5, 25 i 9,5%. W kolejnych latach udział ten pozostaje na stabilnym poziomie, gdyż wynika on z podziału kwot produkcyjnych. Podmiotem dominującym na polskim rynku cukru jest nadal KSC, dla której utrzymanie obecnej pozycji jest celem strategicznym.

Wielkość produkcji cukru w Polsce – podobnie jak na całym świecie – podlega z roku na rok zmianom, które są wynikiem głównie czynników pogodowych i dużego uzależnienia wyników przemysłu cukrowniczego od jakości i plonu podstawowego surowca, jakim są buraki cukrowe. Areał ich upraw systematycznie maleje, ale wzrasta plon i polaryzacja. Aktualnie z przemysłem cukrowniczym współpracuje około 38 tys. plantatorów, tj. o 40% mniej niż przed rozpoczęciem reformy. W ostatnich latach wahania rozmiarów produkcji cukru w Polsce są stosunkowo niewielkie, przed integracją z Unią Europejską przybierały one znacznie większe rozmiary. Obecnie poziom produkcji cukru wynosi ponad 1,8 mln ton (w ostatniej kampanii, tj. 2012/2013 wszyscy producenci wytworzyli łącznie 1,876 mln ton wobec 1,887 mln ton rok wcześniej). Jest to wielkość

znacznie przekraczająca przysługujące limity. Krajowa kwota produkcji cukru wynosi obecnie niespełna 1,5 mln ton (1 405 608 ton) i jest o 16% niższa od limitu wynegocjowanego przed akcesją, co stanowi niekorzystne uwarunkowanie funkcjonowania producentów. Podstawowym problemem jest jednak fakt, że jednocześnie kwota ta jest o około 13% mniejsza od zużycia krajowego. W konsekwencji znacząco zwiększył się udział importu w zaopatrzeniu rynku krajowego, największym dostawcą cukru na polski rynek była w ostatnich latach Kuba. Doszło tym samym do paradoksalnej sytuacji polegającej na konieczności sprowadzania cukru z zagranicy pomimo tego, że producenci krajowi są w stanie wytwarzać znacznie więcej niż wynosi popyt wewnętrzny, ale z uwagi na obowiązujące rozwiązania prawne muszą część swojej produkcji eksportować na rynki zagraniczne. Przykładowo w sezonie 2009/2010 cukrownie w Polsce wytworzyły 1,5 mln ton cukru. Zgodnie z przepisami musiały wyeksportować 100 tys. ton polskiego cukru, zaś na światowym rynku kupić 200-250 tys. ton, gdyż całkowite zużycie cukru w Polsce wynosi obecnie około 1600 tys. ton rocznie. Wielkość ta w ostatnich latach nieznacznie wzrasta, co jest efektem wyższego zużycia przemysłowego, gdyż bezpośrednie spożycie cukru w gospodarstwach domowych spada. Szacuje się, że w 2010 roku wyniosło ono około 16,6 kg na osobę, (w 2009 roku było to 17,0 kg na osobę), zaś łącznie z przetwórstwem blisko 41 kg na mieszkańca. Z punktu widzenia perspektyw rozwojowych przemysłu cukrowniczego istotne znaczenie będzie miała długookresowa tendencja kształtowania się popytu na cukier. Należy przypuszczać, że w najbliższych latach – podobnie jak w innych krajach – nastąpi przyrost zapotrzebowania w związku z wykorzystaniem buraka do produkcji paliw i na inne cele przemysłowe.

W związku z ustawową regulacją rynku cukru i limitowaniem podaży, polski przemysł cukrowniczy został poddany głębokiej restrukturyzacji. Jej najbardziej zauważalnym przejawem jest likwidacja znacznej części zakładów produkcyjnych. Przed rozpoczęciem procesów przekształceń w Polsce było czynnych 78 cukrowni. Obecnie ich liczba spadła do 18, z czego najwięcej (7) jest skupione w Krajowej Spółce Cukrowej. Proces wyłączenia kolejnych zakładów z produkcji wymusił redukcję zatrudnienia i konieczność poszukiwania sposobów zagospodarowania zbędnego majątku. Niektórych producentów cukru reforma zmobilizowała do podjęcia innych rodzajów działalności, ale były to raczej pojedyncze przypadki. Generalnie rzecz biorąc, efektem procesów restrukturyzacyjnych było istotne zmniejszenie potencjału produkcyjnego i przetwórczego branży, ale jednocześnie nastąpił wzrost stopnia koncentracji upraw buraków cukrowych i produkcji cukru, co w rezultacie przyczyniło się do poprawy ekonomicznej efektywności całego sektora.

## OCENA SKUTKÓW INTERWENCJONIZMU NA RYNKU CUKRU W UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie Wspólnej Polityki Rolnej w krajach obecnej Unii Europejskiej (dawnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej) było uwarunkowane znacznymi niedoborami żywności i dążeniem do samowystarczalności w zakresie zaopatrzenia w podstawowe produkty rolne. Przyjęte dla rynku cukru instrumenty miały z założenia doprowadzić do jego stabilizacji, przy jednoczesnej gwarancji opłacalności produkcji dla plantatorów buraka cukrowego i zakładów przetwórczych. Podstawowy cel, jakim był wzrost plonów buraka cukrowego i produkcji cukru, osiągnięto stosunkowo szybko. Co więcej, szeroki zakres regulacji i stosowanych instrumentów sprawiły, że rynek cukru często był określany jako rynek modelowy (Buchowiecki 1991: 55).

Powyższe stwierdzenie nie oznacza jednak ostatecznej pozytywnej oceny ani wprowadzonych na rynku cukru instrumentów regulacji, ani ich skutków. Co prawda, w pierwszych latach funkcjonowania regulacji przyniosły one oczekiwane efekty, ale później nie nastąpiło ich dostosowanie do zmieniających się warunków rynkowych. W kolejnych latach sytuacja na rynku cukru stawała się coraz trudniejsza. Co więcej, obowiązujące mechanizmy wymagały istnienia rozbudowanego systemu administracyjnego i konieczności przeprowadzania systematycznych, szczegółowych kontroli sytuacji na rynku cukru, pociągających za sobą wysokie koszty utrzymania systemu. Jego obrońcy twierdzili, co prawda, że działa on na zasadzie samofinansowania się, bo koszty te są pokrywane z opłat wnoszonych przez producentów, ale przecież w ostatecznym rozrachunku były one ponoszone przez konsumentów cukru. Ceny płacone przez jego finalnych odbiorców we wszystkich krajach Unii Europejskiej cechuje duża zmienność, ale, generalnie rzecz biorąc, są one wysokie, zwłaszcza w porównaniu z cenami rynku światowego.

Po kilkudziesięciu latach stosowania interwencjonizmu na rynku cukru coraz bardziej uwidaczniały się niedoskonałości wprowadzonych rozwiązań. Narastające problemy braku równowagi rynkowej i pogarszająca się sytuacja sektora wymusiły przeprowadzenie gruntownej reformy zasad regulacji rynku cukru. Do jej



wprowadzenia przyczyniły się dodatkowo także żądania zmiany reguł funkcjonowania sektora ze strony WTO, która wskazywała na negatywny wpływ subwencjonowanego eksportu na sytuację na rynku światowym i domagała się jego zmniejszenia. W sposób szczególny niektóre problemy rynku cukru nasiliły się po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 roku. Stało się wówczas oczywiste, że ostatecznym rezultatem obowiązujących dla cukru rozwiązań były coraz większe problemy z utrzymaniem równowagi pomiędzy popytem i podażą, wysokie ceny na rynku wewnętrznym oraz niska konkurencyjność unijnego przemysłu cukrowniczego na rynku światowym. Wszystkie te czynniki przyczyniły się do podjęcia gruntownych reform rynku cukru rozpoczętych w roku 2006, a następnie modyfikowanych i kontynuowanych w kolejnych sezonach.

Głównymi założeniami ostatnich reform rynku cukru były przede wszystkim spadek rozmiarów produkcji oraz stopniowa redukcja cen. Podstawowy cel w zakresie redukcji poziomu produkcji udało się osiągnąć w stopniu zadowalającym – rzeczywisty spadek wyniósł blisko 97% planowanej wielkości. Tym samym rozmiary produkcji cukru w całej Unii Europejskiej zmniejszyły się w ostatnich latach do około 17-18 mln ton rocznie, co jest wielkością zbliżoną do popytu. Obecnie zapotrzebowanie na rynku unijnym wynosi około 16,5-17 mln ton. Niestety nie oznacza to zaistnienia pełnej równowagi na rynku wewnętrznym, gdyż zgodnie z założeniami reformy przysługujące producentom limity produkcji określono na znacznie niższym poziomie. Wynoszą one aktualnie niewiele więcej niż 13,5 mln ton, licząc łącznie z Chorwacją. Taka sytuacja oznacza, że w skali Wspólnoty z jednej strony pojawia się konieczność importu, a z drugiej strony producenci posiadają nadwyżki produkcji, których nie mogą zaoferować na rynku unijnym. Co więcej, mają oni dodatkowy problem z ich zagospodarowaniem w taki sposób, aby uniknąć kar za przekroczenie limitów. Możliwe rozwiązania to jedynie przeniesienie wytworzonych nadwyżkowych ilości cukru na kolejny sezon produkcyjny albo ich przeznaczenie na cele przemysłowe. Według danych Komisji Europejskiej, zużycie cukru w sektorze przemysłowym wynosi obecnie około 1,5-2,0 mln ton rocznie. Nadwyżki produkcji są znacznie większe, a ponadto w ostatnich latach wykazują tendencję wzrostową. Co więcej, możliwości sprzedaży nadwyżek na rynku zewnętrznym są obecnie bardzo ograniczone – uzgodniona w ramach WTO roczna kwota eksportowa dla Unii Europejskiej wynosi obecnie zaledwie 1,37 mln ton. Problemu tak znacznej nierównowagi nie rozwiązują także dodatkowe zezwolenia na sprzedaż cukru ponadkwotowego wydawane przez Komisję Europejską. Tym samym realizowana reforma rynku cukru nie może być oceniona pozytywnie, bo nie przyniosła stabilizacji i pełnej równowagi na rynku cukru.

Dodatkowym potwierdzeniem braku zadowalających rezultatów reformy rynku cukru jest też zatwierdzone w czerwcu 2013 roku przedłużenie okresu jej realizacji. Chociaż pierwotnie planowano całkowite zniesienie zasady limitowania produkcji do końca września 2015 roku (zgodnie z rozporządzeniem 1234/2007), to ostatecznie jednak Parlament Europejski zgodził się na utrzymanie kwot produkcji dla cukru i izoglukozy do końca września 2017 roku. Warto przy tym wspomnieć o braku jedynomyślności poszczególnych krajów członkowskich co do ostatecznego kształtu zasad regulacji rynku cukru oraz samego tempa redukcji limitów produkcyjnych. O ile niektóre państwa domagały się ich natychmiastowego zniesienia, to znaczna część producentów (w tym również polskich) była za ich utrzymaniem aż do 2020 roku.

Oceniając skutki interwencjonizmu na rynku cukru i jego modyfikacje, nie należy oczywiście zapominać o niektórych korzystnych skutkach trwającej reformy. Elementem pozytywnym wprowadzonych rozwiązań jest z pewnością dążenie do obniżania cen cukru, które dzięki temu zbliżają się obecnie w Unii Europejskiej do cen równowagi na rynku światowym. Są to jednak działania wymuszone administracyjnie a nie poprzez mechanizm rynkowy, zaś poziom cen wciąż nie jest stabilny. Tak więc, chociaż najnowsza reforma zakładała i przynajmniej początkowo faktycznie przyniosła spadkową tendencję cen cukru, to ostatecznie jednak również w tym obszarze nie można jej ocenić w pełni pozytywnie. Przede wszystkim poziom cen cukru w Unii Europejskiej nadal podlega wyraźnym wahaniom, a ponadto Komisja Europejska stosunkowo często podejmuje działania administracyjne (w tym przede wszystkim znoszenie ceł importowych) służące zapobieganiu ich wzrostowi. Warto też przypomnieć, że w całym okresie stosowania interwencjonizmu na rynku cukru w Unii Europejskiej poziom cen był wyższy niż w krajach zewnętrznych.

Zjawiskiem istotnie wpływającym na ogólną negatywną ocenę przyjętych na analizowanym rynku rozwiązań jest przede wszystkim fakt, iż pomimo występowania generalnej tendencji spadkowej cen cukru, nie dochodzi do samoczynnego dostosowywania rozmiarów podaży do zapotrzebowania. Wręcz przeciwnie, pojawiają się kolejne problemy – zmniejszone limity produkcyjne nie zaspokajają popytu wewnętrznego, wobec czego Unia Europejskiej jest zmuszona do importu cukru, a jednocześnie eksportu nadwyżek ponad

obowiązujące kwoty. Jest to sytuacja wręcz paradoksalna. Gdyby limity produkcji cukru nie obowiązywały lub ewentualnie w pełni odpowiadały wielkości wewnętrznego zapotrzebowania na ten produkt, nie doszłoby do tak dziwnego stanu nierównowagi i nie trzeba by było uruchamiać dodatkowych bezcłowych kontyngentów. Należy też oczywiście oczekiwać, że gdyby limity produkcji całkowicie zniesiono to nastąpiłoby dojście do stanu równowagi rynkowej poprzez zrównanie wielkości popytu z wielkością podaży. Prawdopodobnie wiązałoby się to również z wyeliminowaniem z rynku najmniej efektywnych wytwórców, którzy nie byłiby w stanie dostosować się do rosnących wymogów konkurencji. Oznacza to, że niektórzy producenci zrezygnowaliby z działalności w tym sektorze z przyczyn ekonomiczno-rynkowych, a nie z powodu odgórných decyzji i przymusu administracyjnego.

Analiza stanu rynku cukru w całym okresie obowiązywania jego ustawowej regulacji wskazuje, że stosowanie szczegółowych narzędzi kształtujących jego funkcjonowanie nie przyniosło zadowalających efektów w zakresie równowagi rynkowej i stabilizacji cen. Tym samym ostateczna ocena zasad interwencjonizmu na rynku cukru prowadzi do wniosku o niskiej skuteczności narzędzi administracyjnych jako głównego regulatora procesów gospodarczych. Realizowane obecnie założenia reformy miały doprowadzić do zwiększenia roli rynku i poprawy jego stanu rozumianej jako zmniejszenie skali nierównowagi oraz do spadku cen. Podjęte w związku z tym działania nie mogą być jednak ocenione jednoznacznie jako pozytywne z uwagi na fakt, że stosowane w ramach trwającej reformy instrumenty nie uległy istotnej zmianie w stosunku do poprzednich rozwiązań. Tym samym decydujące znaczenie mają nadal decyzje administracyjne a nie czynniki rynkowe, chociaż historia kilkudziesięciu lat Wspólnej Polityki Rolnej pokazała, że szczegółowa ingerencja państwa nie jest skutecznym sposobem stabilizacji sytuacji rynkowej.

#### PODSUMOWANIE I WNIOSKI KOŃCOWE

W ramach Wspólnej Polityki Rolnej szczegółowymi regulacjami został objęty m. in. rynek cukru w Unii Europejskiej. Jego stan jest w znacznej mierze uzależniony od sytuacji na globalnym rynku cukru, która jest kształtowana przez uwarunkowania popytowe i podażowe. Konsumpcja cukru systematycznie rośnie, zwłaszcza w krajach rozwijających się. Poziom produkcji w ujęciu długookresowym również wzrasta, ale w kolejnych latach ulega znacznym wahaniom, wynikającym głównie z czynników klimatycznych i pogodowych, co sprawia, że światowy rynek cukru cechuje mała stabilność i brak równowagi. Generalną tendencją jest występowanie stałych nadwyżek i duża zmienność cen.

Początki regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej sięgają lat sześćdziesiątych XX wieku, kiedy to szczegółowo określono limity produkcji, poziom cen i zasady handlu zagranicznego. W 2006 roku zapoczątkowano reformy obowiązującego systemu, których głównym celem było między innymi zmniejszenie zakresu ingerencji w funkcjonowanie mechanizmu rynkowego na rynku cukru i doprowadzenie do wzrostu konkurencyjności przemysłu cukrowniczego Wspólnoty na rynkach światowych.

Podjęte w związku z reformą działania tylko częściowo przyniosły zamierzone skutki w postaci znacznego obniżenia rozmiarów produkcji cukru. Nie osiągnięto jednak stanu równowagi i stabilizacji rynku. Pomimo tego, że poziom produkcji cukru w Unii Europejskiej jest ostatnio zbliżony do zapotrzebowania rynku wewnętrznego, to nadal przekracza przysługujące producentom limity sprzedaży na rynku krajowym. W rezultacie muszą oni znaczne ilości cukru wykorzystywać na cele przemysłowe, przerabiając na kosmetyki lub bioetanol albo ewentualnie przenieść na kolejny sezon. Jednocześnie jednak pojawił się paradoks polegający na konieczności importu cukru z krajów trzecich w celu zaspokojenia wewnętrznego popytu i wyrównania niedoboru limitów produkcji na rynek krajowy względem zgłaszanego zapotrzebowania. Taka sytuacja ma miejsce również w Polsce. Pozostaje ona jednym z wiodących unijnych producentów cukru, ale jednocześnie przysługujące jej limity produkcji są niższe niż zapotrzebowanie rynku krajowego. W tej sytuacji Polska stała się obecnie importerskim netto, pomimo że dysponuje znacznym potencjałem produkcyjnym. Jest to oczywiście zjawisko zdecydowanie niekorzystne dla polskiej gospodarki, zwłaszcza że przemysł cukrowniczy odgrywał w niej przez wiele lat znaczącą rolę, tworzył liczne miejsca pracy i stanowił ważne źródło dochodów związanych z nim plantatorów.

Jednym ze skutków przyjętych dla rynku cukru w Unii Europejskiej rozwiązań jest brak możliwości samoczynnego dostosowania rozmiarów podaży do wielkości popytu. W dalszej konsekwencji sytuacja ta powoduje występowanie istotnej zmienności cen cukru, która stanowi czynnik istotnie zaburzający stabilizację

rynku i wywiera niekorzystny wpływ zarówno na producentów, jak i konsumentów. Ceny cukru płacone przez tą ostatnią grupę utrzymują się często na poziomie znacznie wyższym niż wynikałoby to z giełdowych cen rynku światowego. Jako przykład tej rozbieżności można przytoczyć fakt, że w 2006 roku cena cukru na rynku unijnym była trzykrotnie wyższa niż na rynkach światowych.

Reasumując, regulacja rynku cukru w Unii Europejskiej wiążąca się z administracyjną ingerencją w funkcjonowanie mechanizmu rynkowego, nie zapewniła równowagi i nie zagwarantowała stabilizacji cen. Również realizowana obecnie reforma nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Jak dotąd, nie uległ istotnej zmianie główny mechanizm regulacji rynku, którym pozostają administracyjnie ustalane kwoty produkcyjne. Jest to instrument niemający nic wspólnego ze wspomaganiami mechanizmów rynkowych. Co prawda, osiągnięto zakładany spadek poziomu produkcji, ale wystąpiły przy tym również zjawiska negatywne. Utrzymanie kwot produkcyjnych przy ich jednoczesnym obniżeniu ogranicza możliwości rozwojowe najbardziej efektywnych producentów i prowadzi do zamykania znacznej części unijnych cukrowni. Również poziom cen cukru nie jest zadowalający. Obecnie wciąż trudno mówić o ich stabilizacji, a ponadto – co jest jeszcze poważniejszym problemem – w poszczególnych krajach członkowskich występują problemy z zaopatrzeniem w cukier. Z uwagi na to, że limity produkcyjne są zbyt niskie w stosunku do istniejącego zapotrzebowania pojawia się konieczność importu cukru z krajów trzecich, a jego ceny pozostają na poziomie znacznie wyższym niż na rynkach światowych.

#### BIBLIOGRAFIA

- Beauvois, Daniel. 2012. *Kres kresomanii*. „Gazeta Wyborcza”, 8-9 września.
- Buchowiecki, Mieczysław. 1991. *Wspólna polityka rolna EWG w latach osiemdziesiątych*. Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.
- Chmielewska, Barbara. 2000. *Rynek cukru*. Warszawa: FAPA.
- Chudoba, Łucja. 2006. *Wpływ instrumentów regulacji rynków i Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej na wybrane branże polskiego przemysłu spożywczego*. Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.
- Czyżewski, Andrzej i Henisz-Matuszczak, Anna. 2006. *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Eckert, Marian. 1981. *Dzieje cukrownictwa w dwudziestoleciu międzywojennym*. W: Cz. Łuczak (red.), *Dzieje cukrownictwa w Polsce*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, s. 135-194.
- Gorzela, Eugeniusz. 1995. *Rolnictwo polskie przed i w trakcie transformacji ustrojowej (studium przemian w sytuacji ekonomicznej)*. Warszawa: Prace i materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego.
- International Sugar Organization <<http://isosugar.org>>, dostęp 30 czerwca 2013.
- Jasińska, Janina. 2006. *Wspólna Polityka Rolna – reforma rynku cukru*. „Biuletyn Informacyjny ARR”, nr 8 (182), s. 4-10.
- Jurcewicz, Anna; Barbara Kozłowska i Elżbieta Tomkiewicz. 2007. *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze Lexis Nexis, wyd. 2.
- Kondrakiewicz, Teresa. 2000. *Holdingi w przemyśle cukrowniczym. Procesy dostosowawcze do integracji z Unią Europejską*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Kondrakiewicz, Teresa. 2006. *Przebieg i efekty prywatyzacji przemysłu cukrowniczego*. W: M. Oliński (red.), *Uwarunkowania funkcjonowania sektora publicznego*. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, s. 79-86.
- Kondrakiewicz, Teresa. 2009. *Przebieg i rezultaty procesów dostosowawczych przemysłu cukrowniczego w okresie dwudziestu lat transformacji polskiej gospodarki*. W: W. Balicki, A. Małecki (red.), *Dwadzieścia lat transformacji gospodarczej Polsce. Przemiany sektorowe*. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” nr 25, s. 143-170.
- Makarski, Sylwester. 1998. *Funkcjonowanie rynku rolno-żywnościowego*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.

- Rogalska, Irena. 2007. *Zmiany w systemie restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego*. „Biuletyn Informacyjny ARR”, nr 10 (196), s. 4-9.
- Szajner, Piotr. 2006. *Zmiany w systemie regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej*. „Przemysł Spożywczy”, nr 1, s. 14-15.
- Wilkin, Jerzy 2003. *Intwencjonizm państwowy w rolnictwie – dlaczego był, jest i będzie*. W: A. Kowalski (red.), *Dostosowywanie polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej*. Warszawa: ARR, IERiGŻ, SGH, s. 35-57.
- Wykretowicz, Stanisław. 1997. *Najnowsze dzieje cukrownictwa w Polsce (1944-1989)*. Poznań: Muzeum Narodowe Rolnictwa i Przemysłu Rolno-Spożywczego w Szreniawie.

#### CONSEQUENCES OF THE INTERVENTIONISM IN THE EUROPEAN UNION SUGAR MARKET

*The main aim of this article is to analyze the consequences of statutory regulation in the European Union sugar market with particular focus on the situation in Poland. The situation on the sugar market is largely determined by its statutory regulations. As a result of specific situation in the sugar industry, as highly dependent on agricultural sector, the sugar market has been adjusted to Common Agriculture Policy regulations. The aim of current sugar market reform is to decrease prices and production volumes. This should lead to improving the competitiveness of the European Union sugar industry in the world market. It requires termination of production in consecutive sugar refineries and taking up processes of restructuring. However, it remains questionable how far the statutory regulations prove to be an effective way of ensuring market equilibrium and prices stabilization. The lack of such effect entitles us to claim, that the statutory market regulation did not bring the envisaged results. The production limits set in advance, which are currently lower for Poland than its inland consumption volumes, halt the market mechanisms and in a consequence the production volumes do not reflect the demand, and the prices are subject to frequent fluctuations. Even though, there are also some positive consequences of the reform for the market, such as the major improvement of technological and economical parameters, which was enforced by the restructuring processes required by law.*

**Keywords:** sugar market, sugar industry, interventionism, disequilibrium.