

## REFORMY RYNKU CUKRU W OKRESIE ĆWIERĆWIECZA POLSKIEJ TRANSFORMACJI

*Marcin Mucha*

Związek Producentów Cukru w Polsce  
Dyrektor biura: mgr Marcin Mucha

Słowa kluczowe: cukier, rynek cukru, cukrownictwo, reforma, Unia Europejska, regulacja rynku  
*Key words: sugar, sugar market, sugar industry, reform, European Union, market regulation*

S y n o p s i s. Jedną z istotnych branż, której struktura i funkcjonowanie podlegały głębokim przeobrażeniom po transformacji ustrojowej w Polsce, jest cukrownictwo. W okresie od 1990 r. do 2014 r. sektor przeszedł zasadnicze reformy związane z odejściem od gospodarki planowanej na rzecz gospodarki wolnorynkowej, próbami stabilizacji rynku za pomocą interwencji państwowej oraz wejściem Polski do Unii Europejskiej (UE). Artykuł stanowi przekrojowy przegląd najistotniejszych reform, które dokonały się w tym okresie oraz próbę oceny poszczególnych rozwiązań zastosowanych na rynku cukru w Polsce. Analizie poddano regulacje branżowe wdrożone od 1990 r. do 2014 r. oraz parametry surowcowo-produkcyjne osiągnięte w branży cukrowniczej w tych latach. W artykule wykorzystano dane statystyczne Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Związku Producentów Cukru w Polsce (ZPC).

### WSTĘP

W 2013 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej podjęły decyzję o zniesieniu od 1 października 2017 r. systemu kwotowania produkcji cukru wraz z większością związanych z nim mechanizmów zarządzania rynkiem [*Rozporządzenie ... 1308/2013*]. W obliczu planowanej liberalizacji warto przybliżyć najważniejsze zmiany zasad funkcjonowania sektora od transformacji ustrojowej do czasów współczesnych. Celem artykułu jest prezentacja przekrojowego przeglądu najistotniejszych reform, które dokonały się na krajowym rynku cukru w okresie od 1990 r. do 2014 r. oraz prezentacja stanu przemysłu cukrowniczego po wprowadzonych reformach. Pozwoli to na przedstawienie rozwiązań zastosowanych w tym sektorze w ostatnim ćwierćwieczu oraz ocenę przyjętych regulacji z punktu widzenia kształtu i funkcjonowania rynku cukru w kraju.

### MATERIAŁ I METODY BADAWCZE

W opracowaniu wykorzystano dane statystyczne Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego (IERIGŻ-PIB) oraz Związku Producentów Cukru w Polsce (ZPC). Zaprezentowano przegląd regulacji praw-

nych UE dotyczących wspólnej organizacji rynku w sektorze cukru oraz polskie przepisy prawne z zakresu cukrownictwa, uwzględniając stan prawny na 30 września 2014 r. Porównano najważniejsze dane surowcowo-produkcyjne w wybranych latach.

Z uwagi na istotne zmiany dla funkcjonowania sektora cukru w Polsce omawiany przedział czasowy podzielono na dwa okresy:

- od 1990/1991 do 2000/2001 – okres po przejściu od gospodarki scentralizowanej do gospodarki wolnorynkowej oraz późniejsze obowiązywanie tzw. ustawy cukrowej do momentu jej nowelizacji, wprowadzającej regulacje tożsame z obowiązującymi w UE;
- od 2001/2002 do 2013/2014 – od wprowadzenia regulacji odwzorowujących regulacje unijne, przez moment wejścia Polski do UE, do ogłoszenia decyzji o zniesieniu kwot produkcyjnych na cukier.

### REFORMY RYNKU CUKRU W POLSCE W LATACH 1990-2001

W okresie gospodarki nakazowo-rozdzielczej cukrownie były uzależnione od polityki ekonomicznej państwa, które mogło decydować o wysokości produkcji czy cenie produktu z pominięciem czynników *stricte* ekonomicznych. System organizacji przemysłu był pozbawiony swobody gospodarczej i uzależniony od decyzji centralnych organów państwowych lub branżowych, sprzedaż odbywała się po ustalonych odgórnie cenach urzędowych, obrót zagraniczny za pośrednictwem specjalnych central handlu zagranicznego był zmonopolizowany przez państwo, a nierentowne zakłady produkcyjne otrzymywały z budżetu państwowego dotacje lub ulgi podatkowe [Wykrętowicz 1997].

Po 1990 r. zniesiono ingerencję państwa w produkcję, obrót cukrem czy współpracę pomiędzy plantatorami i cukrowniami. Przed wprowadzeniem regulacji branżowych w 1995 r. krajowa produkcja cukru ogółem wahała się od 1442 tys. ton do 2037 tys. ton (tab. 1.), przy średniej produkcji na poziomie 1746 tys. ton. Stosunkowo duże wahania produkcji występujące w omawianym okresie były spowodowane dużą zmiennością plonowania buraków cukrowych, powierzchni ich upraw oraz zmiany jakościowej surowca [Urban 1995].

Wysokie plony w niektórych latach wynikały przede wszystkim z bardzo dobrych warunków pogodowych, z kolei spadek powierzchni upraw z 443 tys. ha w sezonie 1990/1991 do 396 tys. ha w sezonie 1994/1995 był rezultatem głównie zainteresowania rolników innymi uprawami. Zmienna zawartość cukru w burakach była m.in. efektem braku powiązania wysokości zapłaty za surowiec z jego jakością. W efekcie również produkcja cukru z hektara, czyli tzw. rzeczywisty plon cukru, była na bardzo niskim poziomie (tab. 1.). Także produkcja w przeliczeniu na jeden zakład była niska. Był to rezultat zbyt dużego rozdrobnienia branży, a tym samym istnienia zakładów o małej zdolności przerobowej, oraz rozproszenia tej branży, co skutkowało niedopasowaniem możliwości surowcowych w pewnych regionach do potencjału przetwórczego cukrowni [Lewandowski 1995].

Początek lat 90. XX w. charakteryzował się wzrostem spożycia cukru, które w niektórych latach przekraczało wielkość produkcji. Nadwyżki produkcyjne z kampanii 1990/1991 oraz 1993/1994 zostały wyeksportowane, dzięki czemu na krajowym rynku nie było nadpodaży cukru, z kolei import utrzymywał się na bardzo niskim poziomie [Iwan 2007]. W efekcie cena detaliczna cukru na rynku krajowym do połowy lat 90. XX w. rosła (rys. 1.), pomimo, że ceny zbytu w poszczególnych zakładach podlegały znacznym wahanom. Brak prywatyzacji, silna dekoncentracja produkcji, która ograniczała możliwości osiągnięcia efektu skali oraz duża liczba konkurujących podmiotów, często wytwarzających

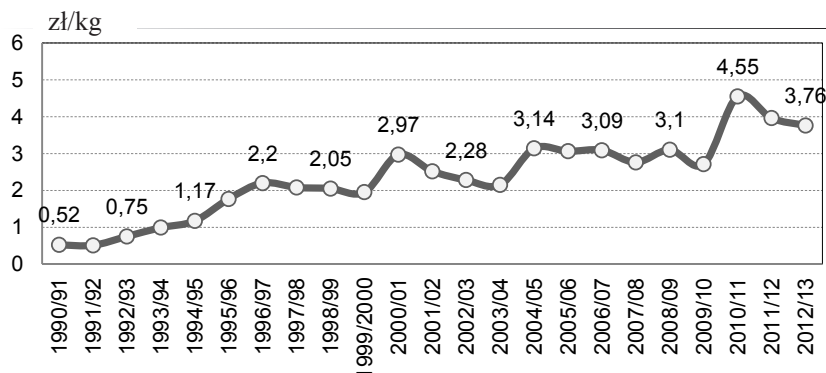
Tabela 1. Wybrane dane dotyczące produkcji buraków cukrowych w Polsce w latach 1990-2014

| Lata gospodarcze | Liczba plantatorów [tys.] | Areal upraw [tys. ha] | Średnia powierzchnia plantacji [ha] | Zbiór buraków [tys. t] | Plon buraków [t/ha] | Plon cukru [t/ha] |
|------------------|---------------------------|-----------------------|-------------------------------------|------------------------|---------------------|-------------------|
| 1990/1991        | 385                       | 443                   | 1,15                                | 16 421                 | 37,8                | 4,6               |
| 1991/1992        | 288                       | 343                   | 1,19                                | 11 226                 | 33,2                | 4,4               |
| 1992/1993        | 232                       | 374                   | 1,61                                | 10 892                 | 29,6                | 3,9               |
| 1993/1994        | 243                       | 405                   | 1,67                                | 15 313                 | 38,7                | 4,9               |
| 1994/1995        | 273                       | 396                   | 1,45                                | 11 442                 | 29,3                | 3,5               |
| 1995/1996        | 259                       | 378                   | 1,46                                | 13 113                 | 35,3                | 4,2               |
| 1996/1997        | 260                       | 454                   | 1,75                                | 17 640                 | 39,5                | 5,1               |
| 1997/1998        | 170                       | 401                   | 2,36                                | 15 723                 | 39,7                | 5,2               |
| 1998/1999        | 160                       | 383                   | 2,39                                | 14 967                 | 39,5                | 5,5               |
| 1999/2000        | 160                       | 352                   | 2,20                                | 12 417                 | 35,7                | 5,1               |
| 2000/2001        | 107                       | 312                   | 2,92                                | 13 083                 | 42,4                | 6,4               |
| 2001/2002        | 101                       | 301                   | 2,98                                | 11 252                 | 38,2                | 5,1               |
| 2002/2003        | 96                        | 309                   | 3,22                                | 13 958                 | 45,5                | 6,6               |
| 2003/2004        | 86                        | 300                   | 3,49                                | 12 131                 | 40,6                | 6,4               |
| 2004/2005        | 76                        | 292                   | 3,84                                | 12 384                 | 43,2                | 6,8               |
| 2005/2006        | 71                        | 282                   | 3,97                                | 11 919                 | 44,3                | 7,2               |
| 2006/2007        | 62                        | 237                   | 3,82                                | 11 471                 | 47,7                | 7,3               |
| 2007/2008        | 59                        | 230                   | 3,90                                | 12 848                 | 55,7                | 8,3               |
| 2008/2009        | 41                        | 176                   | 4,29                                | 8 450                  | 48,0                | 7,2               |
| 2009/2010        | 40                        | 191                   | 4,78                                | 10 848                 | 56,9                | 8,5               |
| 2010/2011        | 38                        | 194                   | 5,11                                | 9 916                  | 52,1                | 7,8               |
| 2011/2012        | 35                        | 195                   | 5,57                                | 11 656                 | 59,6                | 9,7               |
| 2012/2013        | 35                        | 193                   | 5,51                                | 12 321                 | 63,7                | 9,6               |
| 2013/2014        | 35                        | 184                   | 5,26                                | 11 231                 | 60,8                | 9,6               |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZPC.

cukier w ilości przekraczającej popyt powodowały obniżenie siły przetargowej producentów w stosunku do odbiorców cukru [Bessert 2010], co doprowadziło do wyniszczającej konkurencji cenowej, której rezultatem była sprzedaż cukru poniżej kosztów produkcji i pogorszenie się sytuacji finansowo-ekonomicznej cukrowni [Lewandowski 1995].

Ustabilizowanie rynku, unormowanie cen, poprawę sytuacji zakładów produkcyjnych oraz dodatkowo przyspieszenie procesu prywatyzacji przez otwarcie polskiego rynku na inwestorów zagranicznych (wprowadzone w 1996 r. dzięki nowelizacji ustawy) miała przynieść interwencja państwowa w podstawowe prawa rynkowe, przewidziana w tzw. ustawie cukrowej [Dz.U. 1994.98.473]. Ustawa z jednej strony wprowadzała wiele przepisów branżowych dotyczących produkcji czy sprzedaży cukru, a z drugiej określała porządek organizacyjny sektora, powołując cztery holdingi cukrownicze, w ramach których miały się znaleźć pracujące dotychczas zakłady z przeznaczeniem do prywatyzacji. Przyjęte rozwiązania branżowe opierały się na limitowaniu podaży za pośrednictwem administracyjnie przyznawanych kwot produkcyjnych, wprowadzeniu cen urzędowych na buraki cukrowe i cukier oraz dopłatach do eksportu stanowiących różnicę pomiędzy ceną krajową a ceną na rynku światowym. Przyjęcie systemu kwotowego w Polsce miało przede wszystkim



Rysunek 1. Cena detaliczna cukru w Polsce w latach 1990-2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IERIGŻ.

zapewnić stabilizację podaży na poziomie odpowiednim do potrzeb wewnętrznych, tym samym oddziałując na poziom cen na rynku krajowym, co w dłuższej perspektywie i przy uwzględnieniu dodatkowych czynników przewidzianych przez ustawę (powołanie holdinów cukrowych [Kondrakiewicz 2000]) miało się przyczynić do osiągnięcia równowagi rynkowej. Regulacje dotyczące rynku cukru obowiązujące w Polsce po wprowadzeniu ustawy cukrowej były wzorowane na regulacjach prawnych UE, choć zostały przyjęte z pewnymi znaczącymi rozbieżnościami, m.in. w przedmiocie zdefiniowania kwoty cukru do wykorzystania na eksport. W przeciwieństwie do sytuacji w krajach UE ceny skupu buraków nie były powiązane z minimalnymi cenami zbytu cukru.

Okres 1996/1997-2000/2001 to dalszy spadek powierzchni uprawy buraka cukrowego o około 140 tys. ha, czyli prawie o 25%, oraz zmniejszenie zbiorów buraków z 17 640 tys. ton do 13 083 tys. ton. Jednocześnie zaobserwowano poprawę parametrów surowców: plony buraków, choć zmienne w kilku kolejnych latach, wykazywały tendencję wzrostową i pod koniec omawianego okresu przekroczyły 40 t/ha, podczas gdy na początku lat 90. XX w. były o 10 t/ha niższe. Ponadto, zmniejszeniu liczby plantatorów z 260 tys. do 107 tys. towarzyszył prawie dwukrotny wzrost średniej powierzchni plantacji (tab. 1.), co wiązało się z optymalizacją bazy surowcowej w Polsce. Dzięki m.in. prowadzeniu przez producentów cukru odpowiedniej polityki surowcowej, w szczególności przez inwestorów z kapitałem zagranicznym, którzy wykorzystywali do tego dotychczasowe doświadczenia, uzyskano większą efektywność produkcji buraków cukrowych przez polskich rolników.

Kwoty były ustalane co roku przez Radę Ministrów w zależności od m.in. historycznego średniego przerobu buraków. Limity produkcyjne w większości omawianych lat przewyższały spożycie (tab. 2.), co spowodowało powstanie dużych nadwyżek produkcyjnych i doprowadziło do stopniowego spadku cen detalicznych cukru. Działo się tak, aż do kampanii 2000/2001, gdy z uwagi na przyznanie wyjątkowo niskiego limitu produkcyjnego na sezon 1999/2000 niedobór cukru spowodował nagły i jednosezonowy wzrost jego cen (rys. 1.). Przyjęcie regulacji na wzór obowiązujących w UE, ale nadanie im nieco innego sensu spowodowało, że podstawowy instrument zarządzania podażą, którym są kwoty, nie ustabilizował wielkości produkcji, lecz spowodował powstanie nadwyżek, co z kolei sprzyjało wahanom cen zbytu i cen detalicznych, które spadały poniżej ceny minimalnej

Tabela 2. Produkcja cukru, jego import, eksport, spożycie oraz przyznana kwota produkcyjna w latach 1990-2014

| Lata<br>gospodarcze | Produkcja<br>cukru | Import<br>cukru | Kwota<br>produkcyjna | Spożycie<br>cukru | Eksport<br>cukru | Produkcja<br>cukru<br>na jedną<br>cukrownię | Liczba<br>zakładów |
|---------------------|--------------------|-----------------|----------------------|-------------------|------------------|---|--------------------|
| tys. ton            |                    |                 |                      |                   |                  |   |                    |
| 1990/1991           | 2037               | 11              | -                    | 1450              | 343              | 26,1  | 78                 |
| 1991/1992           | 1509               | 0               | -                    | 1490              | 332              | 19,3  | 78                 |
| 1992/1993           | 1442               | 44              | -                    | 1500              | 134              | 18,5  | 78                 |
| 1993/1994           | 1996               | 15              | -                    | 1490              | 112              | 25,6  | 78                 |
| 1994/1995           | 1373               | 0               | -                    | 1510              | 184              | 17,6  | 78                 |
| 1995/1996           | 1577               | 153             | 1623                 | 1530              | 4                | 20,2  | 78                 |
| 1996/1997           | 2299               | 47              | 1768                 | 1620              | 160              | 30,2  | 76                 |
| 1997/1998           | 2086               | 54              | 1744                 | 1610              | 524              | 27,5  | 76                 |
| 1998/1999           | 2091               | 19              | 1759                 | 1590              | 340              | 27,5  | 76                 |
| 1999/2000           | 1806               | 2               | 1327                 | 1580              | 414              | 23,8  | 76                 |
| 2000/2001           | 2009               | 55              | 1624                 | 1595              | 428              | 26,4  | 76                 |
| 2001/2002           | 1543               | 64              | 1644                 | 1530              | 295              | 21,7  | 71                 |
| 2002/2003           | 2029               | 86              | 1634                 | 1590              | 208              | 31,2  | 65                 |
| 2003/2004           | 1906               | 75              | 1622                 | 1600              | 425              | 33,4  | 57                 |
| 2004/2005           | 1999               | 44              | 1672                 | 1615              | 483              | 46,5  | 43                 |
| 2005/2006           | 2032               | 48              | 1672                 | 1615              | 657              | 50,8  | 40                 |
| 2006/2007           | 1720               | 70              | 1672                 | 1620              | 700              | 55,5  | 31                 |
| 2007/2008           | 1919               | 49              | 1772                 | 1630              | 348              | 66,2  | 29                 |
| 2008/2009           | 1275               | 125             | 1406                 | 1620              | 403              | 67,1  | 19                 |
| 2009/2010           | 1606               | 244             | 1406                 | 1595              | 188              | 89,2  | 18                 |
| 2010/2011           | 1426               | 201             | 1406                 | 1570              | 381              | 79,2  | 18                 |
| 2011/2012           | 1887               | 288             | 1406                 | 1560              | 336              | 104,8                                       | 18                 |
| 2012/2013           | 1864               | 252             | 1406                 | 1590              | 573              | 103,6                                       | 18                 |
| 2013/2014           | 1778               | 260             | 1406                 | 1610              | 520              | 98,8  | 18                 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZPC.

[Hryszko, Szajner 2010]. Zatem w całym omawianym okresie przyjęte regulacje nie wyeliminowały zjawiska silnych wahań w produkcji cukru oraz cen detalicznych i nie przyczyniły się do stabilizacji rynku.

#### REFORMY RYNKU CUKRU W POLSCE W LATACH 2002-2014

W sytuacji nieskuteczności dotychczasowych regulacji oraz konieczności dostosowania ustawodawstwa krajowego do przepisów obowiązujących w UE w 2001 r. przyjęto nową ustawę [Dz.U. 2001.76.810], która wprowadziła praktycznie identyczne zasady regulacji rynku, jak te wówczas obowiązujące w UE. W miejsce dotychczasowych cen urzędowych wprowadzono cenę interwencyjną na cukier (mającą charakter ceny minimalnej) oraz jednolite dla całego kraju ceny minimalne na buraki cukrowe. Zmieniono również definicję

kwoty B, która od tej pory mogła być również wykorzystywana na zaopatrzenie rynku wewnętrznego. Dodatkowo, w miejsce czterech holdingów cukrowych powołano jeden podmiot narodowy, w którego skład weszło 27 cukrowni.

Kwota produkcyjna na cukier ponownie została przyznana na poziomie wyższym niż spożycie, co spowodowało powrót do spadków cen po ich gwałtownym wzroście w sezonie 2000/2001. Wysoki poziom cen zaobserwowano przed akcesją Polski do UE, w obliczu spodziewanych podwyżek cen artykułów spożywczych, gdy cena detaliczna cukru w kampanii 2003/2004 wyniosła 3,14 zł/kg. W okresie od wprowadzenia w życie nowelizacji ustawy cukrowej do wejścia Polski do UE nadal zaobserwowano różnice w ilości wyprodukowanego cukru ogółem pomiędzy poszczególnymi kampaniami, przy czym poza jednostkowym przypadkiem kampanii 2001/2002 produkcja cukru przekraczała wysokość krajowego limitu. Import nadal pozostawał na niewielkim poziomie, natomiast w związku z nadwyżkami produkcyjnymi następował stopniowy wzrost eksportu cukru z Polski.

Brak działań holdingów ukierunkowanych na poprawę efektywności ekonomicznej czy restrukturyzację utrwalił silne rozdrobnienie branży. Dopiero przepisy ustawy, które pozwoliły na szerszy udział inwestorów z kapitałem zagranicznym w prywatyzacji, przyspieszyły procesy restrukturyzacyjne i konsolidacyjne. Liczba zakładów produkcyjnych w Polsce zmniejszyła się począwszy od kampanii 2001/2002 do momentu wejścia do UE o 14, czyli prawie o 20%. Zamykanie nierentownych zakładów produkcyjnych, zwiększanie mocy przerobowych pozostałych cukrowni, zmiany w polityce surowcowej oraz w zarządzaniu miały wpływ na koncentrację produkcji w najbardziej efektywnych zakładach produkcyjnych [Pietrzak, Mucha 2014]. Dane surowcowe z tego okresu wskazują dalsze stopniowe zmniejszanie areалу uprawy buraków cukrowych do 300 tys. ha, przy jednoczesnej poprawie efektywności gospodarstw rolniczych, przejawiającej się wzrostem plonów buraków cukrowych do średnio 41 t/ha w latach 2001-2004 (tab. 1.). Zmniejszaniu powierzchni uprawy buraków cukrowych towarzyszył spadek liczby rolników zajmujących się tą produkcją, a ci, którzy zostali, prowadzili produkcję buraków na większą skalę. W całym badanym okresie średnia wielkość plantacji powiększała się rokrocznie (tab. 1.), co było wynikiem koncentracji uprawy buraków cukrowych na terenach optymalnych pod względem gleby i klimatu.

Od 2004 r. przedsiębiorstwa z branży cukrowniczej stały się częścią wspólnej organizacji rynku w sektorze cukru i zaczęły podlegać porządkowi prawnemu UE. Do najważniejszych mechanizmów regulujących rynek cukru w UE należą: kwoty produkcyjne, ceny urzędowe obejmujące cenę interwencyjną (później zamienioną na referencyjną) cukru oraz gwarantowaną cenę minimalną buraków cukrowych, którą przedsiębiorstwa cukrownicze są zobowiązane płacić plantatorom buraka cukrowego, dopłaty do eksportu oraz system ceł importowych oraz kontyngentów obejmujący cały obszar UE i mający na celu ograniczenie importu przede wszystkim cukru wytwarzanego z trzciny cukrowej. Po wejściu do UE kwota A dla Polski, czyli produkcja na potrzeby rynku wewnętrznego, wynosiła 1580 tys. ton i została ustalona nieco poniżej poziomu krajowego spożycia, natomiast kwota B, przeznaczona na eksport cukru z dopłatami, wynosiła 91,9 tys. ton. Zarówno zdolności produkcyjne, jak i korzystne regulacje branżowe obowiązujące na obszarze jednolitego rynku unijnego, przewidujące system wysokich dopłat eksportowych, zdecydowały, że pierwsze lata po integracji Polski z UE cechowały się wzrostem eksportu cukru, a jego wolumen wahał się od 483 do 700 tys. ton (tab. 2.). Tendencja ta odwróciła się dopiero po wejściu w życie reformy regulacji tego rynku, w której następnym limit produkcyjny został obniżony o 200 tys. ton poniżej krajowego popytu, co w połączeniu z zawieszeniem subsydiów eksportowych na cukier od 2008 r. ograniczyło możliwości eksportowe.



Aż do momentu wprowadzenia w życie reformy import był niewielki i z uwagi na wysokość kwoty produkcyjnej poniżej zużycia stanowił uzupełnienie podaży wewnętrznej. W kampanii 2009/2010, czyli po głównej fazie reformy, import wyjątkowo przewyższył eksport.

Najważniejsze zmiany regulacji, które miały wpływ na wskaźniki produkcyjne w polskim cukrownictwie ostatnich lat, wprowadziła reforma regulacji rynku cukru w latach 2005/2006-2009/2010<sup>1</sup>. Wdrożono ją m.in. z uwagi na orzeczenie Organu Apelacyjnego Światowej Organizacji Handlu (ang. *World Trade Organization* – WTO) o niedozwolonym subsydiowaniu eksportu tzw. cukru C przez UE. Jej głównym założeniem było ograniczenie produkcji, które w efekcie miało doprowadzić do eliminacji nadwyżek, zapewnienia stabilizacji rynku oraz zwiększenia konkurencyjności wspólnotowych przedsiębiorstw produkujących cukier [Mucha 2014]. Miała temu służyć obniżka administracyjnych cen na cukier i buraki cukrowe o ponad 1/3 oraz zmiana przepisów dotyczących mechanizmów regulujących rynek. Kwoty cukru A i B zostały połączone w jedną („cukier kwotowy”), co okazało się niekorzystne dla sektora cukrowniczego w Polsce, ponieważ w wyniku późniejszej redukcji limitów produkcyjnych krajowa kwota produkcji na rynek wewnętrzny (1,4 mln t) została obniżona poniżej poziomu spożycia (1,6 mln t). Ponadto UE wprowadziła corocznie ustalany limit eksportowy na cukier pozakwotowy, wynoszący 1,374 mln ton. Dodatkowo, w 2008 r. Komisja Europejska zawiesiła dopłaty do eksportu cukru, co w efekcie doprowadziło do drastycznego spadku eksportu cukru [Mucha 2010].

Rezultatem zmian była mniejsza ilość surowca dostarczanego do zakładów, duża redukcja kwot produkcyjnych, mniejsza produkcja, dalsza redukcja liczby cukrowni oraz duża koncentracja produkcji, mniejszy eksport, większy import oraz wysokie koszty działalności. Reforma doprowadziła do zmniejszenia produkcji cukru ogółem i wzrostu produkcji w przeliczeniu na zakład do prawie 90 tys. t, co było konsekwencją wyłączenia z produkcji małych i mniej wydajnych cukrowni oraz koncentracji produkcji w dużych i zmodernizowanych cukrowniach [Szajner 2009]. Przed wejściem do UE było to 33 tys. ton, a w ostatnim roku reformy, tj. w kampanii 2009/2010, prawie 89 tys. ton, co oznacza wzrost o 169%. Do takiej sytuacji najbardziej przyczyniły się działania podjęte przez poszczególne spółki cukrowe, które w ten sposób realizowały strategię optymalizacji produkcji i obniżania jej kosztów w celu osiągnięcia efektu skali.

W ostatnich latach, już po zamknięciu właściwego etapu reformy skupiającego się na działaniach restrukturyzacyjnych, można zauważyć wyraźną poprawę parametrów surowcowo-produkcyjnych przy niezmienionej liczbie plantatorów (około 35 tys.) i względnie stałym areale uprawy buraków cukrowych (około 190 tys. ha). W rekordowej pod tym względem kampanii 2012/2013 polscy rolnicy osiągnęli plon buraków w wysokości 60 t/ha i wyprodukowali 12 mln ton buraków, z których wyprodukowano 1864 tys. ton cukru, co daje plon cukru na historycznie wysokim poziomie 9,6 t/ha. Jednocześnie wskaźnik produkcji cukru na jedną cukrownię przekroczył 100 tys. ton. Niska podaż w kampanii 2010/2011 spowodowała zwiększony popyt ze strony konsumentów oraz przetwórców, co z kolei skutkowało bardzo wysokimi cenami detalicznymi na poziomie 4,55 zł/kg w skali całego roku. Dodatkowo czynnikiem wpływającym na krajowe ceny cukru były rekordowo wysokie ceny cukru na rynku światowym [Rynek cukru 2011]. W kolejnych trzech kampaniach produkcja cukru znacznie przekraczała krajowe spożycie, co również miało wpływ na obniżkę cen.

<sup>1</sup> Najważniejsze przepisy dotyczące reformy znajdują się w *Rozporządzeniu Rady (WE) nr 318/2006 w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru* oraz *Rozporządzeniu Rady (WE) nr 320/2006 ustanawiającym tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie i zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej*.

## PODSUMOWANIE I WNIOSKI

1. Nieprzyjęcie odpowiednich regulacji na poziomie branżowym, zaniechanie przeprowadzenia szybkiej prywatyzacji, silne rozdrobnienie przemysłu, przestarzała technologia większości zakładów oraz wysokie koszty produkcji cukru były czynnikami przesądzającymi o niskiej efektywności sektora i niestabilnej sytuacji na rynku cukru w pierwszej połowie lat 90. XX w.
2. Pomimo interwencji państwowej i wprowadzenia systemu regulacyjnego w postaci kwot produkcyjnych już w połowie lat 90. XX w., nie udało się osiągnąć równowagi rynkowej. W pełni jednoznaczna ocena wpływu limitowania produkcji na funkcjonowanie sektora cukru utrudnia fakt, że system kwotowy pozwala na stabilizację podaży w dłuższym okresie i pod warunkiem względnej niezmienności regulacji.
3. Rozpoczęte w połowie lat 90. XX w. procesy prywatyzacyjne, które przewidywały udział inwestorów z kapitałem zagranicznym, przyczyniły się do uporządkowania sytuacji organizacyjno-prawnej sektora i skutkowały rozpoczęciem procesów konsolidacyjnych. Zamykanie nierentownych zakładów produkcyjnych, reorganizacja dalej funkcjonujących, zmiany w polityce surowcowej oraz zarządzaniu stopniowo doprowadziły do konsolidacji przedsiębiorstw cukrowniczych i efektywnego wykorzystywania możliwości produkcyjnych.
4. Reforma przeprowadzona w latach 2006-2010 doprowadziła do przyspieszenia procesów restrukturyzacyjnych i modernizacyjnych w sektorze, dzięki czemu udało się w sposób znaczący poprawić efektywność sektora. Nie udało się jednak osiągnąć pełnej stabilizacji rynku, z uwagi na silne wahania cen cukru.
5. W 2013 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej podjęły decyzję dotyczącą zniesienia systemu kwotowego od 1 października 2017 r., co uzasadnia podjęcie dalszych badań dotyczących sektora cukru w Polsce, które pozwoliłyby ocenić strategię poszczególnych przedsiębiorstw i ewentualnie wskazać działania dostosowawcze do podjęcia przed 2017 r. i po nim.

## LITERATURA

- Bessert Andrzej, 2010: *Strategie działania przedsiębiorstw przemysłu cukrowniczego w zależności od formy własności*, „Zeszyty Naukowe SGGW, Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 84, s. 33.
- Hryszko Krzysztof, Szajner Piotr, 2013: *Sytuacja na światowym rynku cukru i jej wpływ na możliwości uprawy buraków cukrowych w Polsce*, IERiGŻ-PIB, Warszawa, s. 25.
- Iwan Cezary, 2007: *The Impact of Privatization With Foreign Involvement on the Restructuring Process of the Sugar Industry in Poland*, Wydawnictwo Peter Lang AG, Frankfurt am Main, s. 94.
- Kondrakiewicz Teresa, 2000: *Holdingi w przemyśle cukrowniczym. Procesy dostosowawcze do integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo UMCS, Lublin, s. 146.
- Lewandowski Artur, 1995: *Stan i perspektywy restrukturyzacji własnościowej przedsiębiorstw przemysłu cukrowniczego w Polsce*, „Gazeta Cukrownicza”, nr 10, s. 194.
- Mucha Marcin, 2014: *Porównanie przemysłu cukrowniczego w Polsce i w Niemczech po reformie regulacji unijnego rynku cukru*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. XVI, z. 3, s. 201.
- Mucha Marcin, 2010: *Stan i perspektywy branży cukrowniczej w Polsce. Podsumowanie reformy regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej w latach 2006/07-2009/10*, „Gazeta Cukrownicza”, nr 3, s. 65.
- Pietrzak Michał, Mucha Marcin, 2014: *Wpływ regulacji rynku na funkcjonowanie sektora cukrowniczego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGGW, Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 3(107), s. 136.



- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, Dz.U. L 347 z 20.12.2013.*
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 318/2006 w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru, Dz.U. L 58 z 28.2.2006.*
- Rozporządzeniu Rady (WE) nr 320/2006 ustanawiającym tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie i zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, Dz.U. L 58 z 28.2.2006.*
- Rynek cukru. Stan i perspektywy. 2011: IERiGŻ-PIB, nr 38, Warszawa, s. 8*
- Szajner Piotr, 2009: Ocena wpływu reformy systemu regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej na polski przemysł cukrowniczy, „Problemy Rolnictwa Światowego”, t. 8(23), s. 191.*
- Ustawa z dnia 26 sierpnia 1994 r. o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym, Dz.U. 1994.98.473 z późn. zm.*
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o regulacji rynku cukru, Dz.U. 2001.76.810 z późn. zm.*
- Urban Stanisław, 1995: Perspektywy rozwoju przemysłu cukrowniczego w Polsce, „Gazeta Cukrownicza”, nr 1, s. 16.*
- Wykretowicz Stanisław, 1997: Najnowsze dzieje cukrownictwa w Polsce (1944-1989). Studium historyczno-ekonomiczne, Muzeum Narodowe Rolnictwa i Przemysłu Rolno-Spożywczego w Szreniawie, Poznań, s. 86.*

*Marcin Mucha*

*SUGAR MARKET REFORMS IN A PERIOD OF TWENTY-FIVE YEARS AFTER POLISH TRANSFORMATION*

*Summary*

*Sugar sector is one of the important sectors, which structure and activities were subject to deep changes after transformation of the political system in Poland. In years 1990 to 2014 the sector has gone through some fundamental reforms connected with shifting from centralized economy to free market economy, attempting to stabilize market by state intervention and accessing Poland to European Union. The article is an overview of the most important reforms from 1990 to 2014 and an attempt to assess the particular solutions on the sugar market in Poland. The analysis covered the most important sector regulations in years 1990 and 2014 and the most important raw material and production figures of the sector in these years. The article uses statistical data from Institute of Agricultural and Food Economics (IERiGŻ) and Association of Sugar Producers in Poland (ZPC).*

Adres do korespondencji:

Mgr Marcin Mucha

Związek Producentów Cukru w Polsce

pl. Dąbrowskiego 1, 00-057 Warszawa,

e-mail: marcin.mucha@cukier.org.pl