

SEKTOR CUKROWNICZY W UNII EUROPEJSKIEJ

DOROTA STANKIEWICZ

EUROPEAN UNION SUGAR SECTOR

The article provides an overview of the sugar sector in the European Union. It highlights the results of the last sugar market reform, as well as the state of the Polish sugar industry. The author also reports on the next reform planned for 2017 which would lift the EU sugar production quotas.

I. UNIJNY RYNEK CUKRU I JEGO REFORMA

W Unii Europejskiej rynek cukru jest regulowany od roku 1968. Od roku 2004/2005 wspólna organizacja tego rynku objęła także Polskę. W ramach rynku cukru stosowano następujące instrumenty regulacyjne:

- ceny gwarantowane (ceny interwencyjne cukru i ceny minimalne buraków cukrowych),
- limitowanie (kwotowanie) produkcji cukru objętej cenami gwarantowanymi (co wpływało pośrednio na skalę produkcji buraków cukrowych),
- dopłaty do eksportu cukru w ramach określonej kwoty i obowiązek eksportu bez dopłat cukru przekraczającej tę kwotę,
- refundacje do zużycia cukru 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) produkcji substytutów cukru (izoglukozy i syropu inulinowego),
- skup interwencyjny nadwyżek cukru.

Gwarantowane ceny cukru dotyczyły kwoty A, czyli ilości cukru przeznaczonej na rynek wewnętrzny UE oraz kwoty B, czyli ilości cukru przeznaczonego na eksport z dopłatą lub na uzupełniające zaopatrzenie rynku wewnętrznego.

Kwoty krajowe produkcji cukru były rozdzielane wśród poszczególnych producentów tego artykułu, którzy z kolei byli zobowiązani skupować odpowiednie ilości buraków cukrowych A i B od swoich stałych plantatorów, po cenach nie niższych niż ceny minimalne.

Dopłaty do eksportu cukru kwotowego B ustalano jako różnicę pomiędzy ceną interwencyjną cukru na rynku wewnętrznym, a ceną światową cukru.

Ceny skupu tzw. „buraków C”, z których uzyskiwano cukier C (czyli nadwyżkę przeznaczoną na eksport bez dopłat) były cenami umownymi.

Skup interwencyjny nadwyżek cukru nie był stosowany przez ostatnie kilkanaście lat przed reformą (ze względu na sprawne funkcjonowanie innych powyżej wymienionych instrumentów)¹. Pod koniec roku 2005 postanowiono jednak uruchomić zakupy interwencyjne, z uwagi na fakt, że przychód eksporterów tj. suma dopłat i ceny na rynku światowym, był niższy od gwarantowanej ceny interwencyjnej. Ponadto w celu przywrócenia równowagi rynkowej i ograniczenia dalszych zakupów interwencyjnych Komisja Europejska podjęła decyzję o **redukcji kwot produkcyjnych** w roku gospodarczym 2005/2006 (rozporządzenie Komisji (WE) nr 1609/2005 z 30 września 2005 r.). Łączna kwota A i B dla 25 krajów UE została zmniejszona o 10,3% (z 17,4 mln ton do 15,6 mln ton cukru białego). W przypadku Polski kwota A została zmniejszona z 1,58 mln ton do 1,50 mln ton, a kwota B – z 91,9 tys. ton do

¹ Regulacje przewidziane do roku 2005/2006 (wg *Rynek cukru – stan i perspektywy*, „Analizy rynkowe” 2004, nr 26, IERiGŻ).

Tabela 1. Kwoty produkcji cukru w Unii Europejskiej w roku gospodarczym 2004/2005 i kwoty (po redukcji ilości gwarantowanej) w roku gospodarczym 2005/2006

Państwa – regiony	kwoty produkcji cukru w roku 2004/2005 (w tys. ton cukru białego) ^{a)}		kwoty produkcji cukru w roku 2005/2006 po redukcji ilości gwarantowanej (w tys. ton cukru białego) ^{a)}	
	kwota A	kwota B	kwota A	kwota B
Austria	314,0	73,3	276,3	64,5
Belgia i Luksemburg	674,9	144,9	598,0	128,4
Dania	325,0	95,7	279,7	82,4
Finlandia	132,8	13,3	123,3	12,3
Francja	2 536,5	752,3	2 181,7	647,0
Francuskie departamenty zamorskie	433,9	46,4	401,8	42,9
Grecja	288,6	28,9	268,1	26,8
Hiszpania	957,1	39,9	913,1	38,0
Holandia	684,1	180,4	595,3	157,0
Irlandia	181,1	18,1	168,2	16,8
Niemcy	2 612,9	804,0	2 238,9	688,9
Portugalia	63,4	6,3	59,5	5,9
Autonomiczny region Azorów	9,0	0,9	8,4	0,8
Szwecja	334,8	33,5	310,9	31,1
Wielka Brytania	1 035,1	103,5	961,4	96,1
Włochy	1 310,9	246,5	1 173,7	220,7
RAZEM UE-15	11 894,2	2 587,9	10 558,3	2 259,6
Czechy	441,2	13,7	423,0	13,1
Litwa	103,0	0,0	100,3	0,0
Łotwa	66,4	0,1	64,6	0,1
Polska	1 580,0	91,9	1495,3	87,0
Słowacja	189,7	17,7	176,7	16,5
Słowenia	48,2	4,8	44,7	4,5
Węgry	400,5	1,2	389,3	1,2
RAZEM nowe kraje	2 829,0	129,4	2 693,9	122,4
RAZEM UE-25^{b)}	14 723,2	2 717,3	13 252,2	2 382,0

Uwaga: z powodu zaokrągleń kwoty łączne mogą różnić się nieznacznie od sumy kwot narodowych.

^{a)} 1 tona cukru surowego odpowiada 0,92 tony cukru białego (a 1 tona cukru białego odpowiada 1,087 tony cukru surowego).

^{b)} Cypr, Estonia i Malta nie posiadały kwot produkcji cukru.

Źródło: Rynek cukru – stan i perspektywy, „Analizy rynkowe” 2004, nr 26 i 2005, nr 28, IERiGŻ.

86,9 tys. ton². Kwoty produkcji cukru w UE w dwóch ostatnich latach gospodarczych przed reformą przedstawiono w tabeli 1 (nie uwzględniono kwot izoglukozy i syropu inulinowego).

Unijnemu systemowi regulacji rynku cukru zarzucano popieranie produkcji nadmiernych ilości cukru przy niekonkurencyjnych cenach. Zdaniem krytyków system ten przyczyniał się do destabilizacji światowego handlu cukrem, co było przeszkodą w rozwoju przemysłu cukrowniczego w krajach rozwijających się. Ponadto krytykowana była wysoka cena interwencyjna cukru, gwarantowana producentom w samej UE. Cena ta wpływała na wzrost kosztów produkcji w sektorze przetwórstwa rolno-spożywczego oraz kosztów konsumpcji cukru i produktów zawierających cukier.³

Postanowiono zatem wprowadzić stosowne reformy, które miały umożliwić restrukturyzację unijnego przemysłu cukrowniczego oraz wzrost jego międzynarodowej konkurencyjno-

ści. Przewidziano również koncentrację produkcji cukru w regionach o najlepszych warunkach naturalnych dla uprawy buraków cukrowych, połączonej z redukcją produkcji w pozostałych regionach (głównie w Grecji, Irlandii i we Włoszech)⁴.

Reforma rynku cukru została uzgodniona jako kompromis polityczny na posiedzeniu Rady Ministrów UE w listopadzie 2005 r. i zaczęła obowiązywać od 1 lipca 2006 r. **Pierwszym rokiem gospodarczym, w którym obowiązywała reforma, był rok gospodarczy 2006/07, trwający od 1 lipca 2006 do 30 września 2007.** Następne lata gospodarcze trwały od 1 października do 30 września. Główne zasady reformy były następujące:

- zastąpienie ceny interwencyjnej cukru ceną referencyjną, która w ciągu trzech lat (do roku 2009/10) miała zostać obniżona o 36%, do poziomu 404,4 euro/tonę cukru białego,
- wprowadzenie systemu raportowania cen cukru (umożliwiającego stwierdzenie, kiedy cena rynkowa spada poniżej ceny referencyjnej),

² Rynek cukru – stan i perspektywy, „Analizy rynkowe” 2005, nr 28, IERiGŻ.

³ Nowe uregulowania na rynku cukru. Reforma rynku cukru z 2005 r., „Biuletyn Informacyjny MRiRW” 2008, nr 1–2.

⁴ Rynek cukru – stan i perspektywy, „Analizy rynkowe” 2004, nr 26, IERiGŻ.

Tabela 2. Reforma rynku cukru – roczne kwoty produkcji cukru w UE

Państwa – regiony ^{a)}	roczne ilości podstawowe ^{b)} na lata 2006/07–2010/11 (w tys. ton cukru białego) ^{c)}	kwoty w roku 2010/2011 (w tys. ton cukru białego) ^{d)}
Austria	387,3	351,0
Belgia ^{d)}	819,8	676,2
Czechy	454,9	372,5
Dania	420,7	372,4
Finlandia	146,1	81,0
Francja	3 288,7	3 004,8
Francuskie departamenty zamorskie	480,2	432,2
Grecja	317,5	158,7
Hiszpania	997,0	498,5
Holandia	864,6	804,9
Irlandia	199,3	–
Litwa	103,0	90,3
Łotwa	66,5	–
Niemcy	3 416,9	2 898,3
Polska	1 671,9	1 405,6
Portugalia	69,7	–
Portugalia-Azory	10,0	10,0
Rumunia		104,7
Słowacja	207,4	112,3
Słowenia	53,0	–
Szwecja	368,3	293,2
Węgry	401,7	105,4
Wielka Brytania	1 138,6	1 056,5
Włochy	1 557,4	508,4
RAZEM UE	17 440,5	13 336,7

^{a)} Cypr, Estonia i Malta nie posiadały kwot produkcji cukru, Bułgaria i Rumunia w roku 2007/08 posiadały kwoty w wysokości odpowiednio 4,8 tys. ton i 109,2 tys. ton (po uwzględnieniu „wycofania zapobiegawczego” zostały one zmniejszone o 13,5%). Bułgaria zrezygnowała następnie z produkcji cukru. Spośród państw wymienionych w powyższej tabeli z produkcji cukru zrezygnowały również Łotwa, Irlandia, Portugalia i Słowenia.

^{b)} były to pierwotnie zaplanowane w ramach reformy kwoty, które następnie, w poszczególnych latach, ulegały modyfikacjom.

^{c)} 1 tona cukru surowego odpowiada 0,92 tony cukru białego (a 1 tona cukru białego odpowiada 1,087 tony cukru surowego).

^{d)} w odniesieniu do „rocznych ilości podstawowych” – dane łączne dla Belgii i Luksemburga.

Źródło: *Rynek cukru – stan i perspektywy*, „Analizy rynkowe” 2006, nr 29; 2008, nr 33 i 2013, nr 40, IERiGŻ.

- uruchomienie systemu prywatnego magazynowania cukru w przypadku spadku ceny rynkowej poniżej ceny referencyjnej,
- utrzymanie przejściowo przez cztery lata gospodarcze działań interwencyjnych w maksymalnej wysokości 600 tys. ton cukru rocznie, przy czym cukier miał być skupowany po cenie równej 80% ceny referencyjnej z następnego roku,
- stopniowe obniżanie minimalnej ceny skupu buraków cukrowych (z 32,9 euro/tonę w roku 2006/07 do 26,3 euro/tonę w roku 2009/10), przy czym plantatorom przysługiwała rekompensata w wysokości 60% poniesionych strat w latach 2006/07 i 2007/08 oraz 64,2% w latach 2008/09 i 2009/10,
- utrzymanie systemu rozdziału kwot produkcyjnych cukru pomiędzy państwa członkowskie UE, przy braku możliwości transferu kwot pomiędzy państwami,
- połączenie kwot cukru A i B w jedną wspólną kwotę, w dotychczasowej wysokości 17,4 mln ton (pod uwagę brano kwoty produkcji cukru sprzed ich redukcji w roku 2005/06), oraz rozdzielenie dodatkowej kwoty 1 mln ton (w tym dla Polski 100,6 tys. ton) za jednorazową odpłat-

nością 730 euro/tonę pomiędzy państwa członkowskie produkujące dotychczas cukier C,

- utworzenie funduszu restrukturyzacyjnego, pochodzącego z opłat wnoszonych przez producentów cukru (tzw. opłat restrukturyzacyjnych),
- udzielanie pomocy restrukturyzacyjnej tym producentom, którzy zrezygnują z produkcji cukru (w latach 2006/2007 i 2007/08 kwota ta miała wynosić 730 euro/tonę „wycofanej” kwoty cukru, co miało stanowić dużą zachętę do rezygnacji z produkcji)⁵.

Roczne kwoty produkcji cukru ulegały zmianom w trakcie realizacji reformy.

W tabeli 2 przedstawiono roczne kwoty produkcji cukru w UE wg początkowych założeń reformy (tzw. „ilości podstawowe”) oraz kwoty produkcji cukru określone w późniejszym okresie dla roku gospodarczego 2010/11; **widoczne jest ograniczenie skali produkcji, stanowiące efekt reformy**. W tabeli

⁵ *Nowe uregulowania na rynku cukru. Reforma rynku cukru z 2005 r.*, „Biuletyn Informacyjny MRiRW” 2008, nr 1–2 oraz *Rynek cukru – stan i perspektywy*, „Analizy rynkowe” 2006, nr 29, IERiGŻ.

nie uwzględniono kwot izoglukozy i syropu inulinowego, danych dla Bułgarii oraz „ilości podstawowych” dla Rumunii.

Zmiany rocznych kwot produkcji cukru w stosunku do teoretycznych „ilości podstawowych” miały różne przyczyny.

W odniesieniu do pierwszego roku reformy (2006/07) podjęto decyzję o zmniejszeniu kwot produkcyjnych cukru (podobnie jak w roku 2005/06, czyli przed reformą), w związku z potrzebą przywrócenia równowagi rynkowej i zapobieżenia zakupom interwencyjnym. W związku z tym w **2006/07 r.** łączna kwota dla 25 krajów UE została zmniejszona z 17,44 mln ton do **15,05 mln ton** cukru białego tj. o 13,7%. W przypadku Polski kwotę produkcji cukru białego zmniejszono z 1,672 mln ton do 1,498 mln ton (o 10,4%)⁶.

Kwoty produkcji przewidziane na rok **2007/08** uległy zmianom ze względu na odsprzedaż części kwot do funduszu restrukturyzacyjnego przez niektóre kraje oraz zakup dodatkowych kwot przez inne kraje (np. Polska dokupiła 100 tys. ton, i zwiększyła dzięki temu kwotę produkcji do 1,77 mln ton). Poza tym poziom rezygnacji z limitów produkcji okazał się stosunkowo niski. Komisja w ramach reformy zakładała bowiem dobrowolne oddanie kwot produkcji w ciągu czterech lat reformy w ilości 6 mln ton i na tej podstawie skalkulowała wartość udzielanej pomocy (730 euro za tonę oddanej kwoty w pierwszych dwóch latach, a w kolejnych dwóch latach pomoc systematycznie miała maleć). Okazało się jednak, że w pierwszych dwóch latach reformy (2006/07 i 2007/08) oddano do funduszu restrukturyzacji zaledwie 1/3 planowanej ilości. Niski poziom rezygnacji z limitów produkcji cukru przyczynił się do podjęcia przez Komisję Europejską decyzji o ograniczeniu kwot produkcji cukru w roku 2007/08. Ograniczenie to zostało określone jako „wycofanie zapobiegawcze”. Cukier „wycofany” mógł być wykorzystany do produkcji przemysłowej (bioetanol, chemikalia) lub przechowany i zaliczony na poczet następnego roku. Dla krajów, które nie zrzekły się kwot produkcji (między innymi: Polski, Niemiec, Francji i Holandii), współczynnik „wycofania” wyniósł 13,5% podstawowej kwoty. W skali całej UE dopuszczalna kwota cukru wprowadzanego na rynek wyniosła **14,59 mln ton**, w tym dla Polski – 1,53 mln ton⁷.

W październiku 2007 r. Komisja Europejska wydała rozporządzenia, zwiększające zachęty do rezygnacji z kwot produkcyjnych cukru. Komisja m.in. zaproponowała plantatorom możliwość inicjatywy restrukturyzacyjnej czyli samodzielnego składania wniosków o rezygnację z produkcji cukru do 10% kwoty danego przedsiębiorstwa. Przewidziano również możliwość „przejęcia” inicjatywy plantatorów przez producenta cukru, jeżeli złoży wniosek, w którym zrzeknie się więcej niż zgłosili plantatorzy. Producentom cukru zaoferowano również zwolnienie z części składki restrukturyzacyjnej (wnoszonej do funduszu restrukturyzacji) należnej za rok gospodarczy 2007/08, jeżeli zrzekliby się 13,5% kwot w roku gospodarczym 2008/09. Dla plantatorów rezygnujących z uprawy buraków cukrowych przewidziano dodatkową płatność w wysokości 237,5 euro/tonę „oddanej” kwoty cukru (czyli około 33 euro za rezygnację z wytworzenia tony buraków cukrowych) w przypadku rezygnacji z uprawy buraków w roku 2008/09 lub 2009/10.

⁶ Rynek cukru – stan i perspektywy, „Analizy rynkowe” 2006, nr 29, IERiGŻ.

⁷ Nowe uregulowania na rynku cukru. Reforma rynku cukru z 2005 r., „Biuletyn Informacyjny MRiRW” 2008, nr 1–2 oraz Rynek cukru – stan i perspektywy, „Analizy rynkowe” 2008, nr 33, IERiGŻ.

W rezultacie powyższych ustaleń producenci cukru z UE zrezygnowali z około 19% przysługujących im kwot produkcyjnych na rok **2008/09**. Kwota produkcji cukru dla całej UE wyniosła **13,47 mln ton** cukru (w tym dla Polski – 1,41 mln ton)⁸.

Ustalona na rok gospodarczy **2009/10** kwota produkcji dla całej UE wyniosła **13,34 mln ton**. Dla prawie wszystkich państw kwoty produkcji były takie same jak w sezonie 2008/09. Wyjątkiem była Hiszpania, która zrezygnowała z praw do produkcji 132,1 tys. ton cukru. Od listopada 2009 r. 50 najmniej rozwiniętych krajów (LDC) uzyskało możliwość eksportu do UE cukru bez cła (po przekroczeniu limitu 3,5 mln ton mogą zostać wprowadzone pewne ograniczenia). Dotychczasowa umowa o bezcłowym imporcie cukru do UE z krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) była stopniowo zastępowana przez umowy o partnerstwie gospodarczym (EPA) z każdym z tych krajów osobno (import bezcłowy i bezkwotowy)⁹.

W roku gospodarczym **2010/11** kwota produkcji cukru w UE była analogiczna jak w roku 2009/10¹⁰.

II. EFEKTY REFORMY W UE

Reforma systemu regulacji rynku cukru w latach 2006–2010¹¹ spowodowała osiągnięcie przez unijny sektor cukrowniczy docelowej bazy surowcowej. Reforma ta zakończyła się w sezonie 2009/2010. Kwoty produkcyjne i ceny urzędowe zostały obniżone do poziomu docelowego.

Reforma wpłynęła w widoczny sposób na zmniejszenie rozmiarów upraw buraków cukrowych. W latach bezpośrednio poprzedzających reformę (2004/05 i 2005/06) powierzchnia uprawy buraków w UE wyniosła odpowiednio 2,17 i 2,18 mln ha. W pierwszym roku reformy (2006/07) obniżyła się do 1,77 mln ha. Od sezonu 2009/10 w UE obserwuje się ustabilizowanie powierzchni uprawy buraków na poziomie 1,5–1,6 mln ha.

W sezonie 2012/13 powierzchnia upraw buraków cukrowych w UE wyniosła około 1,59 mln ha i była tylko o 1,7% większa niż przed rokiem. Wzrost powierzchni uprawy nastąpił pomimo tego, że od zakończenia reformy kwota produkcji cukru w UE pozostała na niezmiennym poziomie 13,3 mln ton. Powierzchnia uprawy wzrosła głównie ze względu na zapotrzebowanie na surowce do produkcji bioetanolu i cukru pozakwotowego.

W efekcie reformy nastąpiła koncentracja uprawy buraków cukrowych w regionach charakteryzujących się najkorzystniejszymi warunkami glebowo-klimatycznymi. Buraki te są obecnie uprawiane w 18 krajach członkowskich, ponieważ w trakcie reformy z produkcji cukru zrezygnowały: Bułgaria, Łotwa, Irlandia, Portugalia i Słowenia. W trzech krajach (Cypr, Estonia, Malta) buraki nie były uprawiane.

⁸ Rynek cukru – stan i perspektywy, „Analizy rynkowe” 2008, nr 34, IERiGŻ.

⁹ Rynek cukru – stan i perspektywy, „Analizy rynkowe” 2009, nr 36, IERiGŻ.

¹⁰ Rynek cukru – stan i perspektywy, „Analizy rynkowe” 2011, nr 38, IERiGŻ.

¹¹ Główne przepisy unijne dotyczące reformy to: rozporządzenia Rady (WE) nr 318/2006, 319/2006, 320/2006 oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 247/2007 i 290/2007, 510/2008, 183/2009 i 513/2010 (wg Rynek cukru – stan i perspektywy, „Analizy rynkowe” 2008, nr 34; 2009, nr 36 i 2013, nr 40).

Tabela 3. Liczba plantatorów i powierzchnia plantacji buraków cukrowych w Polsce

Lata	Liczba plantatorów		Powierzchnia uprawy buraków cukrowych	
	ogółem (w tys.)	w przeliczeniu na 1 czynną cukrownię ^{a)} (w tys.)	ogółem (w tys. ha)	w przeliczeniu na plantatora (w ha)
2005	70,7	1,8	286	4,05
2006	63,2	2,0	262	4,15
2007	60,7	2,1	247	4,07
2008	40,9	2,2	187	4,57
2009	40,0	2,2	191	4,75
2010	38,2	2,1	192	5,03
2011	37,0	2,1	190	5,14
2012	35,8	2,0	193	5,39
2013	33,0	1,8	185	5,60

^{a)} w 2005 r. czynnych było 40 cukrowni, w 2006 r. – 31, w 2007 r. – 29, w 2008 r. – 19, w latach 2009–2013 – 18.

Źródło: Rynek cukru – stan i perspektywy, „Analizy rynkowe” 2013, nr 40, IERiGŻ.

W UE postępuje także proces koncentracji uprawy buraków, aczkolwiek w ostatnich dwóch sezonach dynamika tego procesu nieco osłabła. W 2012 r. liczba plantatorów wyniosła około 155 tys. tj. o około 3 tys. mniej niż w roku poprzednim. Spadek liczby plantatorów występuje przede wszystkim w nowych krajach członkowskich cechujących się bardziej rozdrobnioną strukturą bazy surowcowej w stosunku do krajów „starej UE”¹².

W sezonach poprzedzających reformę (2004/05 i 2005/06) produkcja cukru surowego¹³ w UE wyniosła odpowiednio 21,40 i 21,95 mln ton cukru. Polska (2,18–2,25 mln ton) zajmowała trzecie miejsce po Niemczech (4,73–4,40 mln ton) i Francji (4,50–4,55 mln ton)¹⁴.

W efekcie reformy produkcja cukru surowego w UE uległa spadkowi i wynosiła odpowiednio:

- w 2009/10 r.: 17,15 mln ton,
- w 2010/2011 r.: 15,21 mln ton,
- w 2011/12 r.: 18,63 mln ton,
- w 2012/13 r.: 17,15 mln ton.

Należy podkreślić, że na skalę produkcji cukru wywierały wpływ również warunki uprawy buraków cukrowych w danym roku. Przykładowo, w roku 2010/11 głównym powodem spadku produkcji były niekorzystne warunki pogodowe, które doprowadziły do mniejszej podaży i gorszej jakości surowca ze zbiorów w 2010 r. (średni plon technologiczny cukru w UE w 2010 r. był o 17% niższy niż przed rokiem)¹⁵.

Produkcja cukru w UE w roku 2012/13 (przeliczona na cukier biały) była o około 2,5 mln ton wyższa od kwoty produkcyjnej (13,3 mln ton cukru białego).

Zgodnie z przepisami unijnymi takie nadwyżki muszą być sprzedane na rynku światowym bez refundacji wywozowych, zużyte na cele niespożywcze albo – zaliczone jako produkcja kwotowa w roku następnym. Możliwe jest także za zgodą Komisji Europejskiej, wprowadzenie takich nadwyżek na rynek unijny, ale – po uiszczeniu „opłaty za nadwyżkę”.

¹² Rynek cukru – stan i perspektywy, „Analizy rynkowe” 2009, nr 36 i 2013, nr 40, IERiGŻ.

¹³ 1 tona cukru surowego odpowiada 0,92 tony cukru białego.

¹⁴ Rynek cukru – stan i perspektywy, „Analizy rynkowe” 2006, nr 30, IERiGŻ.

¹⁵ Rynek cukru – stan i perspektywy, „Analizy rynkowe” 2009, nr 36; 2011, nr 38 i 2013, nr 40, IERiGŻ.

Unijna produkcja cukru jest jednak niższa od spożycia (szacowanego na 18,9 mln ton cukru surowego), co oznacza, że UE musi importować cukier.

W roku 2013 ceny cukru na rynku światowym były stosunkowo niskie (najniższe od połowy roku 2010). Spadki tych cen nie mają jednak wielkiego wpływu na ceny cukru na rynku UE. Rynek unijny jest bowiem chroniony wysokimi cłami oraz instrumentami pozataryfowymi (np. wymagania jakościowe). Import tańszego cukru z krajów rozwijających się jest ograniczony do wielkości bezcłowych i preferencyjnych kontyngentów.

Wytworzony w UE cukier pozakwotowy w dużej części jest eksportowany do krajów trzecich po dość wysokich cenach eksportowych. Równocześnie wiele koncernów rafinuje cukier surowy (sprowadzany po dość niskich cenach importowych)¹⁶.

III. EFEKTY REFORMY W POLSCE

SKALA PRODUKCJI CUKRU

W latach 2005 i 2006 liczba plantatorów w Polsce wyniosła odpowiednio 70,7 tys. i 63,2 tys. Pierwszym rokiem reformy był rok gospodarczy 2006/07. W kolejnych latach liczba plantatorów ulegała ograniczeniu. Obecnie, w roku 2013, wg danych szacunkowych Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej liczba ta wynosi 33 tys., czyli ponad dwukrotnie mniej niż przed reformą rynku cukru (tabela 3). Znacząco zmniejszyła się również powierzchnia uprawy buraków cukrowych (z 286 tys. ha w roku 2005 do 185 tys. ha w roku 2013).

W omawianym okresie wyraźnie zwiększyła się powierzchnia uprawy buraków cukrowych w przeliczeniu na jednego plantatora. Świadczy to o wzroście koncentracji produkcji. W roku 2005 na jednego plantatora przypadało 4,05 ha powierzchni uprawy buraków, natomiast w roku 2013 już 5,6 ha.

Pomimo poważnego spadku liczby plantatorów i powierzchni uprawy, zbiory buraków cukrowych i produkcja

¹⁶ Rynek cukru – stan i perspektywy, „Analizy rynkowe” 2013, nr 40, IERiGŻ.

Tabela 4. Liczba cukrowni i produkcja cukru białego w 4 koncernach cukrowniczych w Polsce

Koncerny	Liczba cukrowni		Produkcja cukru białego (tys. ton)	
	2011	2012	2011	2012
Krajowa Spółka Cukrowa S.A.	7	7	694	685
Sudzucker Polska S.A.	5	5	468	522
Pfeiffer&Langen Polska	4	4	500	470
Nordzucker Polska S.A.	2	2	197	218
RAZEM	18	18	1 859	1 895

Źródło: Rynek cukru – stan i perspektywy, „Analizy rynkowe” 2013, nr 40, IERiGŻ.

cukru nie zmalały w równie znaczącym stopniu, (aczkolwiek – uległy ograniczeniu).

Zbiory buraków cukrowych w Polsce w latach 2001–2005 wyniosły średnio 12,2 mln ton rocznie, a w latach 2006–2010 – średnio 10,7 mln ton rocznie.

W ostatnich latach przedstawiały się następująco:

- w roku 2011 – 11,6 mln ton,
- w roku 2012 – 12,3 mln ton.

W roku 2013 zbiory buraków cukrowych są szacowane na około 11,3 mln ton¹⁷.

Polski sektor cukrowniczy należy do branż przemysłu spożywczego o najbardziej skoncentrowanej strukturze podmiotowej. W kampanii 2012/13 buraki cukrowe były przetwarzane w 18 cukrowniach w ramach 4 koncernów cukrowniczych (tabela 4).

Produkcja cukru surowego w latach gospodarczych 2004/2005 i 2005/2006 wyniosła w Polsce odpowiednio 2,18 i 2,25 mln ton. W kończącym reformę roku 2009/10 produkcja cukru osiągnęła poziom 1,75 mln ton. W kolejnych latach gospodarczych produkcja ta przedstawiała się następująco:

- w 2010/11 – 1,56 mln ton,
- w 2011/12 – 2,05 mln ton,
- w 2012/13 – 2,06 mln ton¹⁸.

Głównym powodem dobrych wyników produkcyjnych w kampanii 2012/13 była duża podaż i wysoka jakość surowca, ale istotną rolę odegrały także pozytywne efekty procesów restrukturyzacji i modernizacji krajowego przemysłu cukrowniczego. Wynikiem tych inwestycji i przemian była znacząca poprawa efektywności technicznej i ekonomicznej.

Efektem restrukturyzacji przemysłu był znaczący spadek zatrudnienia przy dużym wzroście wydajności pracy. W roku 2012 jednostka kosztów wynagrodzeń generowała 26 zł przychodów ze sprzedaży wobec 6–7 złotych w latach poprzedzających reformę.

W 2012 r. polski przemysł cukrowniczy wypracował zysk netto w wysokości 1,7 mld zł (o 31% wyższy niż przed rokiem).

Wyniki finansowe polskiego przemysłu cukrowniczego od 2009 r. znacznie przewyższają średnie wartości wskaźników finansowych w przemyśle spożywczym. Jest to efekt restrukturyzacji tego sektora oraz wzrostu cen cukru w kraju i na rynkach zewnętrznych. W przemyśle cukrowniczym dokonał

¹⁷ Rynek cukru – stan i perspektywy, „Analizy rynkowe” 2009, nr 36 i 2013, nr 40, IERiGŻ.

¹⁸ Rynek cukru – stan i perspektywy, „Analizy rynkowe” 2006, nr 30; 2011, nr 38 i 2013, nr 40, IERiGŻ.

się znaczący postęp technologiczny, a koszty przetwórstwa uległy redukcji. Spadek kosztów był głównie efektem bardziej racjonalnego zużycia energii (z uwagi na wzrost wydajności systemów energetycznych) oraz – zmniejszenia zatrudnienia.

W ostatnich latach wartość inwestycji w cukrownictwie znacznie przekraczała amortyzację, co prowadziło do systematycznego wzrostu majątku trwałego. Inwestowano głównie w linie technologiczne (w tym głównie w silosy), w systemy energetyczne oraz systemy utylizacji ścieków i odpadów.

Ponadto w polskim przemyśle cukrowniczym pojawiają się nowe kierunki działalności gospodarczej. W dwóch cukrowniach uruchomiono produkcję biogazu z wysłodków buraczanych (popyt na te wysłodki jako na paszę maleje, ze względu na spadek liczby gospodarstw utrzymujących bydło i liczby krów mlecznych)¹⁹.

POLSKI HANDEL ZAGRANICZNY CUKREM

W latach 2005–2006 eksport cukru z Polski był stosunkowo wysoki i wyniósł odpowiednio 657 i 700 tys. ton, zaś import – 48 i 70 tys. ton. Ograniczenie kwot produkcyjnych wprowadzone w ramach reformy rynku cukru wpłynęło na wzrost udziału importu w zaopatrzeniu rynku. Wyraźne zwiększenie importu widoczne jest już od roku 2008 (w roku tym import wzrósł do 125 tys. ton, a eksport osiągnął poziom 403 tys. ton).

Polska nadal **eksportuje** znaczące ilości cukru, aczkolwiek eksport ten nie jest tak wysoki, jak przed reformą. Eksport cukru z Polski podlega znacznym wahaniom w zależności od wyników poszczególnych kampanii produkcyjnych (przykładowo, w roku 2011 eksport ten wyniósł 336 tys. ton, a w roku 2012 – 573 tys. ton).

System regulacji cukru dopuszcza eksport cukru pozakwotowego za pośrednictwem firm zarejestrowanych w innych krajach członkowskich UE. W związku z tym w roku 2012 do krajów członkowskich UE sprzedano 320,8 tys. ton cukru, czyli 56% eksportu ogółem (573 tys. ton). Średnie ceny eksportowe na rynku unijnym wynosiły 770–800 euro/tonę.

Znaczące miejsce w strukturze geograficznej polskiego eksportu cukru zajmują kraje WNP (83,5 tys. ton) i Bliskiego Wschodu (Izrael – 60,3 tys. ton, Syria – 56,7 tys. ton). W roku 2012 średnie ceny eksportowe uzyskiwane na rynkach krajów trzecich wynosiły 480 euro/tonę.

Popyt krajowy szacowany jest na około 1,6 mln ton, zaś polska kwota produkcyjna wynosi 1,4 mln ton. Bez względu

¹⁹ Rynek cukru – stan i perspektywy, „Analizy rynkowe” 2013, nr 40, IERiGŻ.

na poziom krajowej produkcji **Polska importuje corocznie 200–250 tys. ton cukru** (w roku 2011 import ten był stosunkowo najwyższy i wyniósł 288 tys. ton). Importowany jest cukier biały i cukier trzcinowy do rafinacji (surowy). W roku 2012 sprowadzono do Polski ogółem 252,2 tys. ton cukru, (w przeliczeniu na cukier biały), w tym z krajów UE – 45,8 tys. ton cukru, a z krajów trzecich – 206,4 tys. ton. Import cukru surowego z krajów AKP i z krajów najsłabiej rozwiniętych gospodarczo szacowany był na około 120 tys. ton, a ceny importowe – na 340–530 USD/tonę. Ceny cukru białego sprowadzanego z krajów AKP wyniosły 700–720 euro/tonę, a z krajów UE – 770–810 euro/tonę²⁰.

IV. PROPOZYCJE NOWYCH ROZWIĄZAŃ REGULUJĄCYCH UNIJNY RYNEK CUKRU

Sektor cukrowniczy UE znajduje się w przededniu kolejnej reformy. Zgodnie z politycznym porozumieniem osiągniętym 26 czerwca 2013 r. przez Komisję Europejską, Radę Ministrów Rolnictwa UE i Parlament Europejski 30 września 2017 r. ma zakończyć się system kwotowania cukru i izoglukozy oraz stosowanie cen minimalnych na buraki cukrowe.

Główne zasady funkcjonowania unijnego rynku cukru po 30 września 2017 r. będą następujące:

- kwoty produkcji cukru i izoglukozy oraz ceny minimalne buraków cukrowych zostaną zniesione, całkowita produkcja unijna będzie mogła być udostępniona na rynku wewnętrznym,
- wprowadzone zostaną porozumienia handlowe między organizacjami producentów buraków cukrowych a przetwórcami (cukrowniami),
- cena referencyjna cukru oraz system raportowania cen będą nadal stosowane, jako przydatne „wytyczne” dla funkcjonowania rynku,
- nadal będzie prowadzony import cukru trzcinowego na zasadach preferencyjnych oraz w ramach porozumień o wolnym handlu (*free trade agreements*),
- limit eksportowy WTO (1,37 miliona ton rocznie) ma zostać zniesiony, co oznacza możliwość nielimitowanego eksportu na rynki światowe,
- wprowadzony będzie nowy system kontraktacji (nadzór nad uprawą i skalą produkcji buraków – kontrakt uprawowy na dwa lata przed sprzedażą cukru).

Wpływ reformy rynku cukru na zaopatrzenie rynku i konkurencyjność jest na razie trudny do oceny. Możliwy jest

²⁰ Rynek cukru – stan i perspektywy, „Analizy rynkowe” 2013, nr 40, IERIGŻ.

wzrost produkcji izoglukozy, co wymaga jednak inwestycji w przetwórstwo skrobi i efekty nie pojawią się w ciągu jednego roku.

Preferencyjny import będzie musiał zmierzyć się z poważnymi wyzwaniami, podobnie jak rafinacja cukru. Popyt na importowany cukier może bowiem zmaleć w sytuacji, gdy na rynku wewnętrznym będzie dostępny w dużych ilościach relatywnie tani surowiec unijny, czyli buraki cukrowe.

Spodziewany jest wzrost konkurencji między uprawami buraków cukrowych, a uprawami alternatywnymi (pszenica, rzepak). W konsekwencji – decyzje rolników będą podejmowane na podstawie uzyskiwanych przez nich „cenowych scenariuszy”.

Unijny sektor cukrowniczy będzie musiał sprostać wyzwaniom związanym z restrukturyzacją i konsolidacją, ale konkurencyjne przedsiębiorstwa w perspektywie długoterminowej powinny przetrwać. Eksport unijnego cukru prawdopodobnie wzrośnie, a efektywni producenci utrzymają się na rynku i zwiększą produkcję²¹.

PODSUMOWANIE

Reforma unijnego rynku cukru (2006–2010) wpłynęła na zmniejszenie powierzchni upraw buraków cukrowych i spadek produkcji cukru w UE. Przemysł cukrowniczy jest jedną z najważniejszych branż polskiego przemysłu rolno-spożywczego. W efekcie reformy wzrosła efektywność produkcji w polskich cukrowniach, dokonał się również znaczący postęp technologiczny. Kwotowanie produkcji cukru wpłynęło jednak na ograniczenie krajowej produkcji cukru i poważne zmniejszenie liczby funkcjonujących w Polsce cukrowni. W 2005 r. czynnych było 40 cukrowni, a w 2013 r. – 18. Liczba plantatorów buraków cukrowych zmniejszyła się z 70,7 tys. w 2005 r. do 33 tys. w 2013 r.

Planowana na rok 2017 nowa reforma unijnego sektora cukrowniczego zakłada zniesienie kwotowania cukru. Efekty tej reformy są obecnie trudne do przewidzenia. Wydaje się jednak, że na unijny, a zatem i na polski rynek cukru w większym niż obecnie stopniu będą wpływać zmiany cen na rynkach światowych, obecnie bowiem rynek unijny jest stabilizowany przez kwoty produkcji cukru. Spodziewana jest również dalsza konsolidacja produkcji cukru. Utrzymanie ceł na cukier importowany do UE zależy będzie od wyników negocjacji na forum WTO. Kwestia otwartą pozostaje również, jak długo burak cukrowy będzie uprawą atrakcyjną dla polskich plantatorów²².

²¹ V. Diehl, *Światowy i europejski rynek cukru – aktualna sytuacja i perspektywy*, prezentacja na konferencji Norzucker Sugar Congress, 24 września 2013 r., Polagra, Poznań.

²² M. Tomczak, *Polski rynek cukru*, prezentacja na konferencji Norzucker Sugar Congress, 24 września 2013 r., Polagra, Poznań.

Zespół redakcyjny:

Grzegorz Gołębiowski (redaktor naczelny), Adrian Grycuk (sekretarz redakcji; tel. +48 22 694 20 69, e-mail: adrian.grycuk@sejm.gov.pl), Dobromir Dziewulak, Piotr Russel, Piotr Chybalski
Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, ul. Zagórna 3, 00-441 Warszawa