

Gazeta CUKROWNICZA

#1 Grudzień 2014

www.cukier.org.pl

2014

**Dlaczego
rynek
cukru jest
regulowany**

**Rynek
cukru
w USA**

**Dopłaty
bezpośrednie
dla rolników**



ZWIĄZEK
PRODUCENTÓW
CUKRU W POLSCE



PANTA RHEI

Drodzy Czytelnicy,
Oddajemy Państwu pierwszy numer Gazety Cukrowniczej w nowej odsłonie, wydawanej obecnie przez Związek Producentów Cukru w Polsce - organizację branżową zrzeszającą wszystkich producentów cukru działających w kraju. To duży zaszczyt móc współtworzyć najstarszy branżowy tytuł na świecie, ale i ogromne wyzwanie, zwłaszcza dla debiutantów w tej roli. Jesteśmy jednak przekonani, że podołamy temu zadaniu i Gazeta Cukrownicza będzie kontynuować chlubne tradycje zapoczątkowane, bagatela, w 1893 roku!

Czas płynie, wszystko się zmienia, zmienia się również oblicze Gazety Cukrowniczej. Po pierwsze pożegnaliśmy, choć nie całkowicie, papier. Od tego numeru Gazeta Cukrownicza będzie się ukazywała przede wszystkim w wersji elektronicznej, wyjątkowo będzie można ją zobaczyć w wersji tradycyjnej. Powodów decyzji o odstąpieniu od wersji papierowej jako podstawowej było kilka, i choć nie było to łatwe, to w naszej ocenie obecnie jest to optymalne rozwiązanie. Dzięki niemu będziemy mogli dotrzeć do szerszego grona odbiorców z magazynem, który będzie trzymał odpowiedni poziom merytoryczny i estetyczny. Po drugie Gazeta Cukrownicza będzie się ukazywać, przynajmniej na chwilę obecną, raz w roku. Po trzecie zmodyfikowaliśmy profil gazety. W nowej odsłonie będziemy koncentrować się przede wszystkim na zagadnieniach z zakresu ekonomii, prawa, handlu, środowiska, żywienia itp., oczywiście z perspektywy branży cukrowniczej. Takie tematy są nam najbliższe w codziennej pracy, przez co możemy dać gwarancję, że będą przygotowane w sposób rzetelny. Nie zabraknie również artykułów z szeroko pojętego rolnictwa i technologii cukrownictwa, jednak nie będą one wysunięte na pierwszy plan. Z tym wiąże się jeszcze jedna zmiana, mianowicie utrata statusu czasopisma o charakterze naukowym, co również było podyktowane kilkoma czynnikami.

Przygotowanie pierwszego numeru gazety zawsze jest niezwykle trudnym wyzwaniem, dlatego też prosimy o wyrozumiałość. Pozostajemy otwarci na wszelkie komentarze dotyczące naszej pracy, zarówno pozytywne, jak i krytyczne, które będziemy traktować jako mobilizację do dalszego wysiłku na rzecz ulepszenia pisma. Zachęcamy do dzielenia się wszelkimi swoimi uwagami pod adresem gazeta.cukrownicza@cukier.org.pl.

Na koniec pozostaje mi zachęcić do lektury tego, co przygotowaliśmy. Głównym tematem numeru jest regulacja rynku cukru, co jest oczywiście związane z niedawną decyzją o zniesieniu systemu kwotowego w UE w roku 2017. Ponieważ większość zainteresowanych branżą wie o nadchodzących zmianach, skupiliśmy się na tym, dlaczego akurat ten rynek jest jednym z najbardziej regulowanych na świecie oraz przedstawiamy historię regulacji branżowych w Polsce przez 20 lat od momentu transformacji ustrojowej. Charakterystyką rynku cukru w USA rozpoczynamy cykl, w którym będziemy się przyglądać rynkom cukru na całym świecie i analizować ich otoczenie regulacyjne. To oczywiście nie wszystko, dlatego mamy nadzieję, że każdy znajdzie dla siebie coś interesującego.
Miłej lektury!

Marcin Mucha
REDAKTOR NACZELNY

REDAKTOR NACZELNY
Marcin Mucha

REDAKTOR PROWADZĄCA
Marta Zawadka

GRAFIKA I MAKIETA
Mariusz Kamil Trociewicz
throcu@gmail.com

ZWIĄZEK PRODUCENTÓW
CUKRU W POLSCE
Ul. Plac Dąbrowskiego 1
00-057 Warszawa

Tel. +48 22 333 72 31
E-mail: biuro@cukier.org.pl

Wydawca zastrzega sobie prawo do skrótów
nadesłanych materiałów.
Wszystkie prawa zastrzeżone.
Przedruk w całości lub części wyłącznie
za zgodą Wydawcy.

WWW.CUKIER.ORG.PL



**ZWIĄZEK
PRODUCENTÓW
CUKRU W POLSCE**



AKTUALNOŚCI 4

ROLNICTWO

Długotrwałe przechowywanie korzeni buraka a zniesienie limitów produkcji cukru	24
Dopłaty dla rolników	26

EKONOMIA

Regulacje rynku cukru w Polsce w latach 1990-2014	10
---	----

PRAWO ŻYWNOŚCIOWE

Żywność i żywienie w szkołach	17
-------------------------------	----

RYNKI ŚWIATOWE

Regulacje rynku cukrowniczego na świecie	6
Rynek cukru w USA	18

WYDARZENIA

Relacja z Kongresu Europejskiego Związku Producentów Cukru	22
--	----

ROZMAITOŚCI

Cukier niejedno ma imię	28
-------------------------	----

Cukier nie uzależnia

W czasopiśmie *Neuroscience & Biobehavioral Reviews* (tom 47, listopad 2014 r.) opublikowano badanie międzynarodowego zespołu naukowców, w którym przeanalizowano dowody naukowe na uzależnienie od żywności. Wyniki ich prac wskazują, że człowiek może uzależnić się od samego procesu jedzenia, ale nie od konkretnych produktów np. zawierających cukier czy tłuszcz. Według autorów artykułu mózg nie reaguje na składniki odżywcze w taki sam sposób jak na uzależniające narkotyki np. kokainę czy heroinę. Możliwe jest natomiast pojawienie się psychologicznego przymusu jedzenia wywołwanego pozytywnymi odczuciami, jakie mózg łączy ze spożywaniem żywności. W odniesieniu do debaty na temat uzależnienia od cukru, stwierdzono, że obecnie

niewiele jest dowodów na to, że jakiegokolwiek składnik, produkt spożywczy, dodatek czy połączenie składników ma właściwości uzależniające. Bazując na podziale na uzależnienie od substancji i uzależnienie behawioralne, naukowcy sugerują, że w przypadku jedzenia to ten drugi rodzaj uzależnienia wydaje się odpowiednią kategorią. Należałoby więc raczej mówić o uzależnieniu od spożywania żywności ("eating addiction"), zamiast o uzależnieniu od samej żywności ("food addiction").



tekst **Marta Zawadka**



Wytyczne WHO w sprawie spożycia cukrów

kucharza lub konsumenta, jak również cukry naturalnie zawarte np. w miodzie, syropach, sokach owocowych czy koncentratkach owocowych. Według dotychczasowych zaleceń WHO, z 2002 r., udział „wolnych cukrów” w łącznym dziennym spożyciu energii powinien wynosić nie więcej niż 10%. W projekcie nowych wytycznych podtrzymuje się powyższe zalecenie. Sugeruje się jednak dodatkowo, że obniżenie spożycia „wolnych cukrów” do maksymalnie 5% łącznego dziennego spożycia energii miałyby dodatkowe korzyści. Propozycja dotycząca poziomu 5% jest to zalecenie warunkowe, wymagające szerokiej debaty i zaangażowania stron zainteresowanych, zanim będzie je można przyjąć jako politykę. Projekt wytycznych został poddany konsultacjom społecznym oraz wzajemnej weryfikacji naukowej ze strony ekspertów. Ostateczne wersja wytycznych powinna pojawić się w 2015 r.

Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) ogłosiła w marcu 2014 r. projekt wytycznych dotyczących spożycia cukrów przez dorosłych i dzieci. Mają one służyć jako rekomendacje w zakresie spożycia cukrów w celu obniżenia ryzyka chorób niezakaźnych wśród dorosłych i dzieci, ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania tyjii i próchnicy zębów.

Wytyczne określają sugerowany poziom spożycia tzw. „wolnych cukrów”. WHO definiuje je jako: wszystkie mono- (np. glukoza, fruktoza) i disacharydy (np. sacharoza) dodane do żywności przez producenta,

Adwantam – nowa substancja słodząca zatwierdzona w UE



Na mocy rozporządzenia 487/2014 do unijnego wykazu dodatków do żywności została dodana nowa substancja słodząca – adwantam (E 969). Adwantam jest produkowany z aspartamu i waniliny. Według opisu producenta jest 20 000 razy słodszy niż sacharoza i 100 razy słodszy niż aspartam. W UE adwantam został dopuszczony do stosowania w różnych kategoriach żywności np. lody spożywcze, guma do żucia, płatki śniadaniowe, słodziki stołowe w postaci płynnej i w proszku itd. ze stosownymi ograniczeniami i maksymalnymi poziomami. W ocenie Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA), przy proponowanych zastosowaniach i poziomach stosowania jako substancja słodząca adwantam nie wzbudza obaw w zakresie bezpieczeństwa. Dopuszczalne dzienne spożycie dla adwantamu zostało określone przez EFSA na poziomie 5 mg/kg masy ciała.

Raporty na temat efektów opodatkowania żywności

Pod koniec 2013 r. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) opublikowała raport na temat znaczenia polityki podatkowej w promocji zdrowia. Z dokonanego w ramach



raportu przeglądu argumentów teoretycznych i badań wynika, że podatki od produktów mających związek ze zdrowiem mogą odgrywać istotną rolę w promocji zdrowia. Mogą one mieć jednak różnorodne i złożone skutki, wymagające dokładnego przeanalizowania przez ustawodawców, którzy planują wprowadzić lub zreformować takie podatki. Autorzy raportu wnioskują, że w przypadku wyrobów alkoholowych i tytoniowych istnieją mocne argumenty za wykorzystywaniem podatków w celach prozdrowotnych, natomiast w odniesieniu do żywności argumenty te są mniej jednoznaczne, ponieważ znaczenie podatków zależy wówczas w duże mierze od ich formy i kontekstu, w jakim byłyby stosowane.

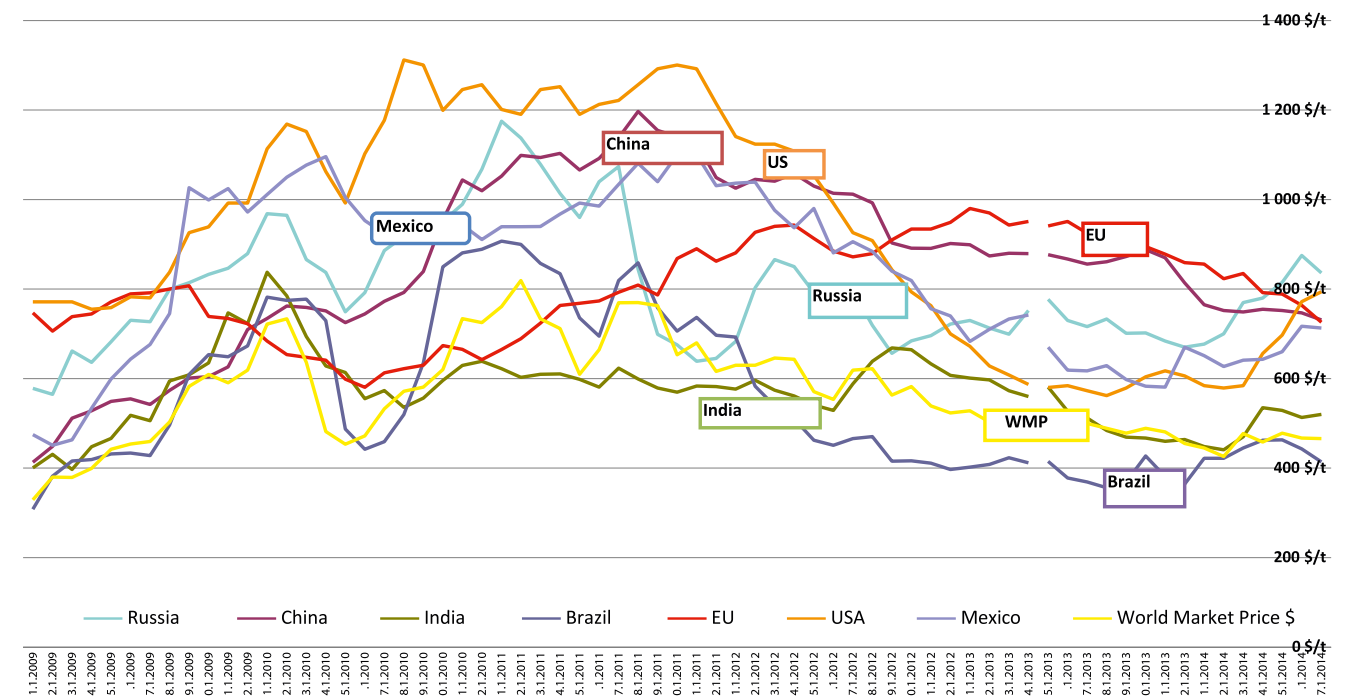
Inny aspekt tego zagadnienia postanowiła przeanalizować Komisja Europejska. W lipcu 2014 r. ukazał się wykonany na zlecenie DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu raport w sprawie wpływu opodatkowania żywności na konkurencyjność w sektorze rolno-spożywczym.

W odniesieniu do wpływu na spożycie, analiza wykazała, że ogólnie podatki wpływają na obniżenie spożycia opodatkowanych produktów. Konsumentom mogą jednak w zamian kupować podobne produkty, które są opodatkowane w mniejszym stopniu lub w ogóle. Istnieje też możliwość nabywania tańszych marek opodatkowanych artykułów, co tym samym nie zmniejsza spożycia danego składnika, którego dotyczy podatek (np. tłuszczu, soli czy cukru). Odnosnie wpływu na konkurencyjność, przyznano, że podatki od żywności powodują zwiększenie obciążeń administracyjnych, zwłaszcza jeśli dotyczą określonych składników lub podlegają złożonym zasadom. Bardziej bezpośrednie skutki są możliwe w przypadku konkurencyjności poszczególnych firm w ramach danego kraju np. potencjalny spadek konkurencyjności droższych marek premium względem tańszych marek lub producentów produktów opodatkowanych względem tych nieobjętych podatkiem. Istotnymi czynnikami są tu kategoria opodatkowanych produktów (ponieważ wierność marce może sprawić, że konsument nie wybierze tańszego produktu) lub to, czy dużo podobnych produktów jest nieobjętych podatkiem (co ułatwia przejście na produkt nieopodatkowany). Kwestia potencjalnego wpływu na rentowność, zatrudnienie i inwestycje wymaga zdaniem autorów raportu dalszych analiz, chociaż istnieją pewne sygnały, że opodatkowanie żywności może mieć w tym zakresie negatywne skutki.

DLACZEGO RYNEK CUKRU NA ŚWIECIE JEST REGULOWANY?

W toku niedawnych dyskusji na temat zniesienia kwot cukrowniczych w Unii Europejskiej bardzo rzadko podnoszono argument, że unijny rynek cukru nie jest jedynym, na którym istnieje jego silna regulacja. W każdym państwie będącym znaczącym producentem cukru istnieje jakaś forma ingerencji państwowej służąca ochronie lokalnych producentów, rolników czy mająca na celu poprawę konkurencyjności branży lub też zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego

tekst **Marcin Mucha**



Wykres 1: Porównanie krajowych cen cukru w wybranych państwach
Źródło: CEFS

Dlaczego akurat rynek cukru należy do najbardziej wspieranych spośród wszystkich rynków rolno-spożywczych na świecie? I czy mając to na uwadze, decyzja UE mająca na celu „uwolnienie rynku” jest słuszna?

Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy się cofnąć do XVIII w. i początków produkcji cukru z buraków cukrowych na skalę przemysłową. Pierwsza europejska cukrownia buraczana wybudowana w Konarach w 1801 r. powstała pod patronatem króla Prus Fryderyka Wilhelma II. Po słynnej blokadzie kontynentalnej zarządzanej przez Napoleona w 1806 r., która zakazywała importu m.in. cukru produkowanego z trzciny cukrowej, francuski cesarz wydał dekret nakazujący produkcję cukru z buraków cukrowych. Powstające w owym czasie zakłady mogły liczyć na zwolnienia podatkowe i inne korzyści, podczas gdy wobec importowanego cukru trzcinowego stosowano bardzo wysokie cła. I to właśnie głównie decyzje administracyjne pozwoliły na rozwój cukrownictwa europejskiego. Pozostaje tak do dziś, a dzieje się tak dlatego, że producenci cukru buraczanego nie są w stanie konkurować z producentami cukru z trzciny cukrowej głównie z uwagi na koszty przerobu surowca oraz właściwości obu roślin (dużą produktywność trzciny).

Cukier jest też produktem, którego cena podlega największym wahaniom na rynku światowym. Przyczyn jest kilka m.in. wahania cykliczne i przypadkowe, które wpływają na sytuację podaźową oraz fakt, że jedynie niewielka ilość cukru światowego podlega wolnemu handlowi nieobjętym umowami dwu-i wielostronnymi. Efektem tego jest sytuacja, w której niewielkie zmiany w podaży wpływają, często drastycznie, na wysokość cen, co powoduje chęć ochrony rynków lokalnych przed negatywnymi skutkami takich wahań. Ponadto światowa cena cukru jest praktycznie uzależniona od wykorzystania potencjału produkcyjnego i eksportowego jednego państwa, Brazylii, która co prawda nie ma rozwiniętych systemów wsparcia produkcji cukru, jednak ma możliwość swobodnego przekierowania przerobu surowca na potrzeby produkcji bioetanolu (silnie wspieranej przez państwo).

Pomijając duże znaczenie gospodarcze cukru jako środka słodzącego, warto zwrócić uwagę, że działania zmierzające do

ochrony rynku cukru poprzez jego regulację są podejmowane również z uwagi na specyfikę branży, która należy do najbardziej kapitałochłonnej w obszarze przetwórstwa rolno-spożywczego. Produkcja cukru wymaga bowiem dużych nakładów finansowych, co przy silnym uzależnieniu od czynników pogodowych, dodatkowo naraża podmioty branżowe na tzw. „morderczą konkurencję”. To określenie opisujące branżę, w której straty ponoszone w wyniku walki konkurencyjnej są na tyle duże i szybkie, że mogą doprowadzić do całkowitego jej wyniszczenia. A odbudowanie przemysłu cukrowniczego (przywrócenie bazy surowcowej, uruchomienie zakładów) nie byłoby ani łatwe, ani tanie. I prawdopodobnie wymagałoby również dodatkowego wsparcia państwowego...

Niektóre państwa (np. USA, o czym piszemy szerzej na stronie 18) utrzymują protekcyjną politykę wobec rynku cukru na zasadzie wzajemności. Nie chcą z niej zrezygnować z uwagi na wsparcie stosowane przez inne państwa bądź regiony gospodarcze. I to pomimo tego, że niektóre z nich są w stanie produkować cukier po bardzo niskich kosztach.

I to jest też zasadniczy problem z ostatnią decyzją UE, która zrezygnowała z regulacji dotyczących rynku cukru, podczas gdy wszędzie indziej na świecie nikt ich nie tylko nie eliminuje, ale jeszcze zwiększa zakres ich stosowania (niedawna decyzja dotycząca wprowadzenia subsydiów eksportowych w Indiach). Oczywiście można stwierdzić, że UE zdecydowała się na zniesienie jedynie wewnętrznych regulacji (kwotowanie produkcji, zarządzanie rynkiem), pozostawiając ochronę celną, jednocześnie argumentując, że zmiany mają doprowadzić do m.in. obniżki cen do poziomu globalnego, jednak warto zauważyć, że praktycznie wszędzie indziej krajowe ceny cukru są wyższe niż cena światowa.

Podsumowując: we wszystkich państwach, w których produkuje się cukier w znaczących ilościach przewiduje się ochronę rynku, choć uzasadnienie działań protekcyjnych oraz stosowane metody są różne. Wsparcie, najczęściej w formie cel importowych czy dopłat funkcjonuje, choć jedynie tymczasowo, nawet w bardzo liberalnych krajach takich jak Australia. Stąd niedawna decyzja Unii Europejskiej o liberalizacji rynku cukru wydaje się, chociażby z uwagi na politykę innych krajów, całkowicie nieracjonalna.

ŚRODKI WSPARCIA NA ŚWIECIE

	Australia	Brazylia	Chiny	Kolumbia	Gwatemala		Indie	Indonezja	Japonia	Meksyk	Rosja	RPA	Tajlandia	USA
DLA SEKTORA CUKRU														
Kontrola rynku krajowego														
Ceny minimalne trzciny/cukru			✓				✓	✓	✓				✓	✓
Podaż – zarządzanie/kontrola			✓				✓							
Podział rynku/ kwoty sprzedaży					✓			✓ ₃		✓ ₄			✓	✓
Środki wyrównania dochodu z eksportu/w kraju				✓	✓							✓		
Kontrola importu														
Kontyngent importowy/TRQ			✓									✓		✓
Cła importowe		✓	✓	✓	✓		✓ ₂	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Licencje importowe			✓					✓					✓	
Ograniczenia jakościowe					✓									
Wsparcie eksportu														
Subsydia eksportowe							✓							
Pozostałe wsparcie sektora cukru														
Wsparcie finansowe/dotacje	✓												✓	✓
Programy dla etanolu (nakazy/ulgi podatkowe) ¹	✓	✓	✓	✓			✓			✓				✓
OGÓLNE WSPARCIE DLA ROLNICTWA														
Badania i rozwój/rozpowszechnianie wiedzy rolniczej		✓	✓				✓			✓				✓
Pomoc w przypadku klęsk żywiołowych	✓											✓		✓
Preferencyjne kredyty/renegocjacja długu		✓	✓				✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Dopłaty do środków produkcji rolnej/sprzętu			✓		✓		✓	✓			✓			
Wsparcie finansowe/dopłaty/subsydia/ulgi podatkowe	✓	✓	✓						✓	✓	✓	✓		✓

1) Uwzględniono tylko te programy dla etanolu, które przynoszą bezpośrednie korzyści przemysłowi cukrowniczemu
2) W okresie samowystarczalności/nadwyżki cło importowe Indii zazwyczaj wynosi 60%
3) W Indonezji nie ma kwot sprzedaży jako takich, ale rząd zastrzega, że tylko cukier wyprodukowany w kraju może być sprzedawany na rynek stołowych środków słodzących
4) W Meksyku nie ma formalnych ustaleń o podziale rynku. Ma to raczej formę cichego porozumienia w ramach branży.

Źródło: LMC International

Regulacje rynku cukru w Polsce w latach 1990–2014

Ostatnie ponad 20 lat to z pewnością jeden z najważniejszych i najbardziej dynamicznych okresów w dziejach branży cukrowniczej w Polsce, którym towarzyszyły nie tylko przekształcenia właścicielskie i strukturalne, ale również częste i poważne zmiany otoczenia prawnego. Odejście od gospodarki planowanej na rzecz gospodarki wolnorynkowej czy późniejsze wejście Polski do Unii Europejskiej miały istotny wpływ na kształt oraz funkcjonowanie tej branży w kraju

tekst Marcin Mucha

ekst stanowi przegląd najistotniejszych regulacji branżowych od 1990 r. do 2010 r. oraz najistotniejszych parametry produkcyjne, jakie osiągała branża cukrownicza w tych latach. Z uwagi na istotne zmiany w regulacjach omawiany przedział czasowy podzielono na trzy okresy:

- od 1990/1991 r. do 1993/94 r. – okres po przejściu od gospodarki scentralizowanej do gospodarki wolnorynkowej,
- od 1994/95 do 2004 r. – okres od obowiązywania tzw. „ustawy cukrowej”,
- od 2004/2005 r. do 2009/2010 r. – okres od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej i rozpoczęcia obowiązywania w pełni prawodawstwa unijnego w zakresie cukrownictwa.

Analiza powyższych okresów pozwoli pokazać, czy i ewentualnie w jakim stopniu regulacje prawne wpłynęły na wybrane wskaźniki produkcyjne cukru przedsiębiorstw cukrowniczych działających w Polsce.

Okres I – od gospodarki scentralizowanej do gospodarki wolnorynkowej

Proces demokratycznych przeobrażeń ustrojowych zapoczątkowany w Polsce 1989 r. nie od razu przełożył się na systemowe zmiany prawne w przemyśle cukrowniczym. Nadal obowiązywały dotychczasowe regulacje prawne, w tym utrwalające obowiązującą od kilkudziesięciu lat dwustopniową strukturę organizacyjną, w której cukrownie miały status wewnętrznych zakładów należących do jednego z 13 przedsiębiorstw państwowych (tzw. przedsiębiorstw zgrupowanych), które wchodziły w skład formalnie tylko dobrowolnego Zrzeszenia Przedsiębiorstw Przemysłu Cukrowniczego „Cukropol”. Sytuacja utrzymywała się do początku 1990 r., kiedy rząd polski podjął decyzję o podziale państwowych przedsiębiorstw przemysłu cukrowniczego.

W wyniku tej decyzji na rynku polskim zaczęło funkcjonować 78 cukrowni, a każda z nich stała się odrębnym, samorządnym i samofinansującym się podmiotem prawnym, który rozpoczął funkcjonowanie w warunkach wolnej konkurencji. W okresie gospodarki nakazowo-rozdziałowej cukrownie były w pełni uzależnione od polityki ekonomicznej państwa, które mogło decydować o wysokości produkcji czy cenie produktu z pominięciem czynników stricte ekonomicznych i niekiedy w celu realizacji potrzeb politycznych. System organizacji przemysłu był pozbawiony swobody gospodarczej i uzależniony od decyzji centralnych organów państwowych lub branżowych, sprzedaż odbywała się po ustalonych z góry cenach urzędowych, obrót zagraniczny za pośrednictwem specjalnych centrali handlu zagranicznego był zmonopolizowany przez państwo, a nierentowne zakłady produkcyjne otrzymywały z budżetu państwowego dotacje lub ulgi podatkowe. Ignorowanie reguł podaży

i popytu oraz niską efektywność gospodarczą, pogłębiało również nieracjonalne zarządzanie pozwalające m.in. na dofinansowanie jednych zakładów kosztem drugich z zastosowaniem metody rachunku wyrównawczego. Funkcjonowanie w warunkach całkowicie odmiennej rzeczywistości gospodarczej spowodowało, że zakłady działające w Polsce w chwili uzyskania samodzielności nie były przygotowane na konkurencję w warunkach wolnorynkowych.

Poza decyzją dotyczącą podziału przedsiębiorstw wielozakładowych polski rząd nie zdecydował się na żadne działania mające na celu unormowanie sytuacji w branży. Podstawowe kwestie dotyczące jej funkcjonowania zostały pozostawione wolnorynkowym regułom gospodarczym, bez jakiegokolwiek ingerencji ze

Obowiązujące od połowy lat 90. regulacje prawne dotyczące rynku cukru nie wyeliminowały zjawiska silnych wahań w produkcji cukru ogółem i tym samym nie przyczyniły się do stabilizacji sytuacji podażowej na rynku

strony państwa w postaci regulacji porządkujących produkcję, obrót cukrem czy współpracę pomiędzy plantatorami i cukrowniami. Nieliczne regulacje oddziałujące na rynek cukru, jak możliwość interwencji państwowej, wynikały z systemowych regulacji dotyczących gospodarki rolno-spożywczej. Pierwsze próby uregulowania branży w sposób kompleksowy zostały podjęte dopiero w 1992 r., jednak projekt ustawy został wprowadzony pod obrady Sejmu dopiero w 1994 r. Tym samym przez cały omawiany okres branża cukrownicza funkcjonowała w warunkach pełnej swobody rynkowej.

Nieprzyjęcie odpowiednich regulacji prawnych na poziomie branżowym, zaniechanie przeprowadzenia szybkiej prywatyzacji oraz utrzymanie niskiej efektywności ekonomicznej cukrowni spowodowanej silnym rozdrobnieniem przemysłu, przestarzałą technologią większości zakładów oraz wysokimi kosztami produkcji cukru było jednym z czynników przesądzających o niekonkurencyjności cukrowni działających na terenie Polski w stosunku do innych zakładów w Europie.

Na rynku wewnętrznym produkcja cukru nie podlegała żadnym administracyjnym ograniczeniom ilościowym, cukrownie jako samodzielne jednostki prawne miały pełną swobodę w podejmowaniu decyzji co do wysokości produkcji. Bardzo dobre wyniki kampanii 1990/91 oraz 1993/94, wynikające przede wszystkim z wyjątkowo sprzyjających warunków pogodowych, spowodowały nadwyżkę podaży cukru nad popytem, co będzie również widoczne w kolejnych latach gospodarczych. Nie doprowadziła to jednak do nagromadzenia znacznych zapasów na rynku, ponieważ większość cukru została wyeksportowana, w szczególności w okresie kampanii 1991/92, kiedy Agencja Rynku Rolnego wypłaciła wysokie dopłaty do eksportu. W omawianym okresie ARR prowadziła również skup interwencyjny cukru, w kampanii 1990/91 było to 135 tys. ton, czyli blisko 10% całej produkcji.

Obrót zagraniczny cukrem był regulowany jedynie szczątkowo. Import cukru do Polski był możliwy przy zastosowaniu stawek celnych, jednak z uwagi na

	LICZBA PLANTATORÓW [TYS.]	POWIERZCHNIA UPRAW [TYS. HA]	ŚREDNIA POW. PLANTACJI [HA]	ZBIÓR BURAKÓW [TYS. T]	PLON BURAKÓW [T/HA]
1990/91	385	443	1,15	16 421	37,8
1991/92	288	343	1,19	11 226	33,2
1992/93	232	374	1,61	10 892	29,6
1993/94	243	405	1,67	15 313	38,7
1994/95	273	396	1,45	11 442	29,3
1995/96	259	378	1,46	13 113	35,3
1996/97	260	454	1,75	17 640	39,5
1997/98	170	401	2,36	15 723	39,7
1998/99	160	383	2,39	14 967	39,5
1999/2000	160	352	2,20	12 417	35,7
2000/01	107	312	2,92	13 083	42,4
2001/02	101	301	2,98	11 252	38,2
2002/03	96	309	3,22	13 958	45,5
2003/04	86	300	3,49	12 131	40,6
2004/05	76	292	3,84	12 384	43,2
2005/06	71	282	3,97	11 919	44,3
2006/07	62	237	3,82	11 471	47,7
2007/08	59	230	3,90	12 848	55,7
2008/09	41	176	4,29	8 450	48,0
2009/10	40	191	4,78	10 848	56,9
2010/11	38	194	5,11	9 916	52,1

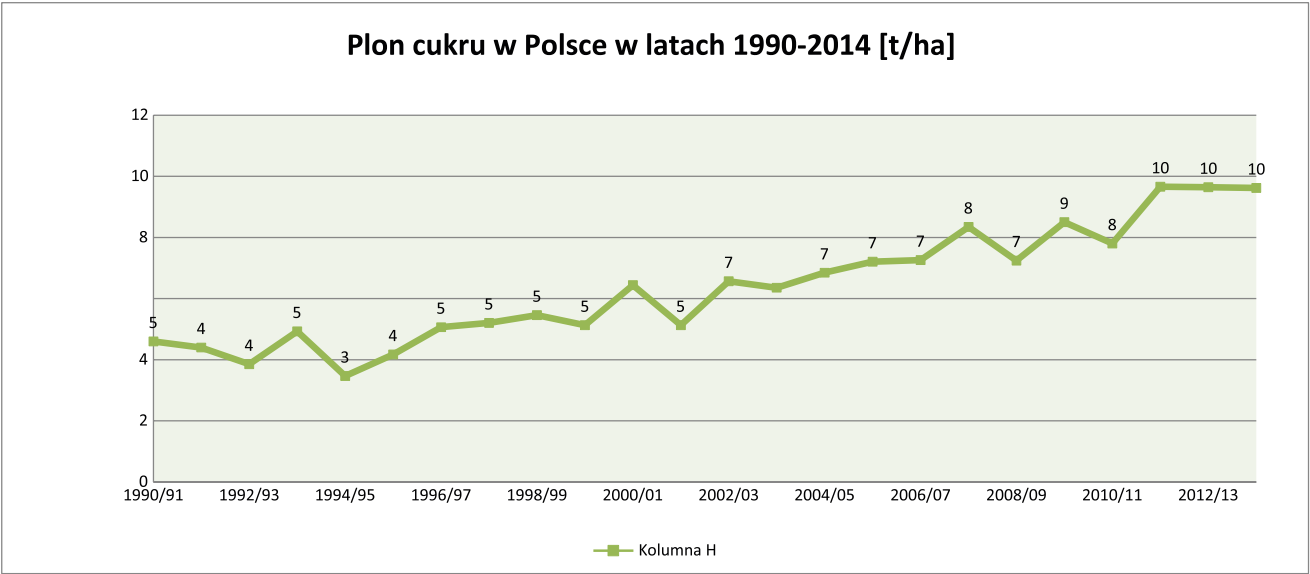
Tabela 1. Wybrane dane surowcowe w Polsce w latach 1990-2014
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZPC

ich wysokość (40%) w pierwszych dwóch latach wolumen importu był symboliczny. Branżowe regulacje importowe wprowadzone w 1993 r. ograniczyły się do określenia ilościowych kontyngentów taryfowych, w ramach których obowiązywały preferencyjne stawki celne dla importu cukru z nielicznych krajów europejskich należących do CEFTA (Czechy, Słowacja, Węgry). Bariery celne oraz wysokie ceny cukru na rynku światowym oraz unijnym czyniły import do Polski mało atrakcyjnym.

Eksport cukru pozostawał poza materia ustawodawstwa branżowego i odbywał się przede wszystkim z byłymi krajami Związku Sowieckiego, w niewielkich ilościach, niekiedy na zasadzie barteru. Dopłaty do eksportu były wypłacane jedynie na początku lat 90. i były to raczej doraźne działania podejmowane przez nowo powstałą Agencję Rynku Rolnego w sytuacji formowania się krajowego rynku sektora żywnościowego. Działalność ARR szybko skierowała się bowiem w stronę rozwiązań stosowanych w UE.

Brak regulacji prawnych dotyczących produkcji cukru nie miał bezpośredniego wpływu na sytuację podażową na rynku. Pełna liberalizacja rynku nie ujawniła tendencji wzrostowych w produkcji, do-

prowadziła jednak do silnej konkurencji cenowej na krajowym rynku, czego efektem była sprzedaż cukru poniżej kosztów produkcji i pogorszenie się sytuacji finansowo-ekonomicznej cukrowni. W omawianym okresie krajowa produkcja cukru ogółem w okresie pięcioletnim wahała się od 1 442 tys. ton do 2 037 tys. ton, przy średniej produkcji na poziomie 1 746 tys. ton. Różnice między najwyższą produkcją w okresie a średnią, jak również między najniższą produkcją a średnią wynoszą w obu przypadkach ok. 15%, a pomiędzy jedną kampanią a następną różnica wynosiła niekiedy 30%. Stosunkowo duże wahania produkcji występujące w omawianym okresie byłyby spowodowane dużą zmiennością plonowania buraków cukrowych i powierzchni ich upraw oraz zmiany jakościowej surowca. Wysokie wyniki produkcyjne obserwowane w niektórych latach wynikały przede wszystkim z bardzo dobrych warunków pogodowych. Dotyczyły one jedynie produkcji cukru ogółem, ponieważ produkcja cukru w przeliczeniu na jedną cukrownię, z uwagi na dużą ilość zakładów produkcyjnych o małej zdolności przerobowej, była bardzo niewielka, a produkcja cukru z hektara (tzw. rzeczywisty plon cukru) była na stałym, bardzo niskim poziomie. Obserwowany spadek



powierzchni upraw był rezultatem głównie zainteresowania rolników innymi uprawami. Niewielki wolumen importu we wskazanym okresie pozostawał bez wpływu na krajową wysokość produkcji cukru. Możliwość swobodnego eksportu pomimo braku regulacji prawnych w tym zakresie pozwoliła uniknąć zgromadzenia wysokich nadwyżek na rynku.

Okres II – od momentu obowiązywania „ustawy cukrowej” do momentu wejścia do Unii Europejskiej

Pierwsze kompleksowe regulacje dotyczące sektora cukrowniczego w Polsce wprowadzono wraz z przyjęciem ustawy z dnia 26 sierpnia 1994 r. o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym (tzw. „ustawa cukrowa”). Prawne określenie zasad funkcjonowania rynku miało przynieść uporządkowanie sytuacji po latach destabilizacji, poprawę sytuacji ekonomiczno-financej zakładów produkcyjnych, unormowanie cen oraz , dodatkowo, przyspieszenie procesu prywatyzacji przez otwarcie polskiego rynku na inwestorów zagranicznych. Ustawa z jednej strony wprowadzała szereg przepisów branżowych dotyczących produkcji czy sprzedaży cukru, a z drugiej określała porządek organizacyjny sektora powołując do życia cztery holdingi cukrownicze, w ramach których miały się znaleźć pracujące dotychczas zakłady. Kształt przyjętych rozwiązań branżowych został zaczerpnięty z regulacji obowiązujących w Unii Europejskiej i opierał się na limitowaniu podaży za pośrednictwem administracyjnie przyznawanych kwot produkcyjnych.

Najważniejsze mechanizmy, które znalazły się „ustawie cukrowej” to:

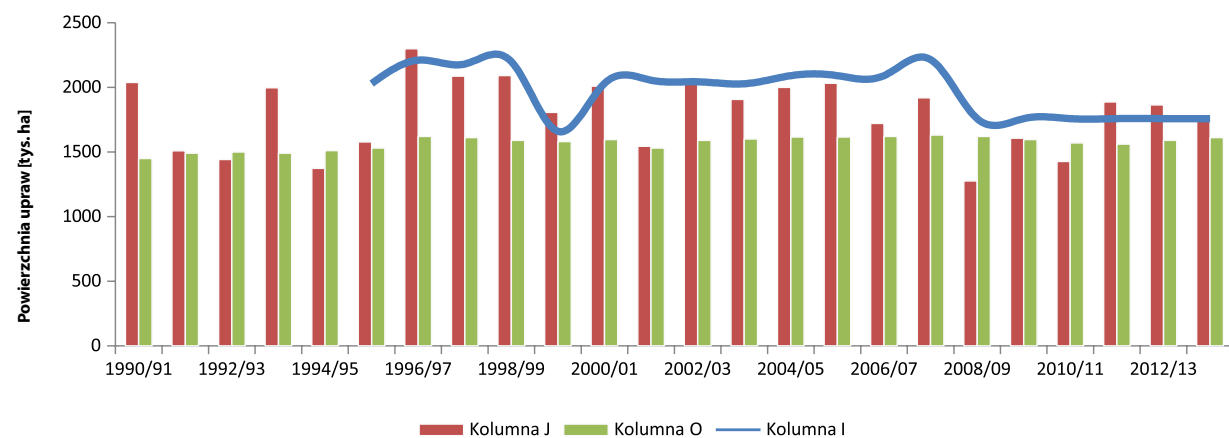
- system kwot produkcyjnych, czyli reglamentacji podaży cukru w określonych okresach gospodarczych,
- ceny urzędowe obejmujące cenę minimalną na sprzedaż cukru oraz gwarantowaną cenę minimalną na skup buraków, ustalaną przez producentów,
- dopłaty do eksportu stanowiące różnicę pomiędzy ceną krajową a ceną na rynku światowym.

Kwoty zostały podzielone na dwa typy: kwota A obejmowała cukier wyprodukowany na potrzeby rynku wewnętrznego, natomiast kwota B obejmowała cukier przeznaczony do wywozu poza granice kraju z uwzględnieniem dopłat eksportowych. Nowelizacja ustawy z 1997 r. wprowadziła również pojęcie kwoty C, czyli nadwyżkowych ilości cukru przekraczających ilość określoną w kwocie A oraz B, przeznaczonych na eksport bez jakichkolwiek dopłat. Kwoty były ustalane przez Radę Ministrów na wniosek Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w zależności od kilku parametrów m.in. historycznego średniego przerobu buraków. Dodatkowo podaż była ograniczona poprzez ustawowe wskazanie wolumenu cukru, który mógł być sprzedany w okresie kwartału. W teorii oznaczało to podzielenie kwoty produkcji cukru na cztery części i sprzedaż cukru w wysokości nieprzekraczającej wysokości kwoty przyznanej na danym kwartał. Przyjęcie systemu kwotowego w Polsce miało przede wszystkim 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 holdingów cukrowych) miało się przyczynić do osiągnięcia równowaga rynkowej. O rozdziale limitów produkcyjnych decydowały poszczególne holdingi jednak podobnie jak w pierwszym omawianym okresie decyzja co do ostatecznej wysokości produkcji w danej kampanii należała w pełni do poszczególnych zakładów przetwórczych, które ponosiły wszelkie ryzyko z tym związane.

Przepisy prawne dotyczące rynku cukru obowiązujące w Polsce po wprowadzeniu „ustawy cukrowej” były wzorowane na regulacjach prawnych Unii Europejskiej, jednak zostały przyjęte z pewnymi znaczącymi rozbieżnościami. Najważniejsza z nich dotyczyła różnicy w pojęciu kwot, które w Polsce zostały określone jako dwa różne, niezależne od siebie typy ograniczeń dotyczących produkcji cukru i jego przeznaczenia, podczas gdy w Unii Europejskiej kwoty były traktowane jako dwie części jednej ogólnej kwoty, która miała służyć zapewnieniu zaopatrzenia wewnętrznego. Stąd

Wykres 1. Plon cukru w Polsce w latach 1990-2014
Źródło: dane Związku Producentów Cukru w Polsce

Produkcja cukru, spożycie cukru oraz kwota produkcyjna w Polsce w latach 1990-2014



Wykres 3. Produkcja i spożycie cukru oraz przyznana kwota produkcyjna w latach 1990-2014
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZPC

cukier wyprodukowany zarówno w ramach kwot A, jak i B mógł trafić na rynek krajowy, a dopiero cukier nadwyżkowy względem popytu był eksportowany.

Wprowadzenie ceny urzędowej na sprzedaż cukru oznaczało, że żaden z producentów cukru w Polsce nie mógł sprzedać cukru w ramach kwoty A i B poniżej określonej prawnie ceny minimalnej. Podobnie jak kwoty produkcyjne, minimalne ceny zbytu były ustalane corocznie przez Radę Ministrów na wniosek Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. W okresie obowiązywania ustawy ceny zbytu różniły się zarówno pomiędzy holdingami cukrowniczymi, jak i pomiędzy poszczególnymi zakładami wchodzącymi w skład jednego z tych przedsiębiorstw, co wskazywało to na silną konkurencję cenową pomiędzy zakładami produkcyjnymi. Ustawa zobowiązywała również producentów cukru do ustalania jeszcze przed zbiorami w danej kampanii minimalnej ceny skupu buraków cukrowych. Była ona ustalana przez poszczególne zakłady, stąd ceny potrafiły być inne w różnych regionach kraju. Po nowelizacji cena na buraki była ustalana na różnym poziomie w zależności czy buraki były przeznaczone na produkcję cukru w ramach kwoty A, B czy C. W przeciwieństwie do regulacji obowiązujących w Unii Europejskiej ceny skupu buraków nie były powiązane z minimalnymi cenami zbytu cukru.

W celu wyrównania cen krajowych cukru przeznaczonego na eksport z tradycyjnie wysokimi cenami na rynku światowym zastosowano dopłaty eksportowe, które były wypłacane do wywozu cukru w ilości nie większej niż określona w ustawie kwota B. Źródłem finansowania subwencji eksportowych były wpływy z opłaty pobieranej od podmiotów nabywających cukier na zaopatrzenie rynku wewnętrznego, a zasady stosowania dopłat do eksportu były określone corocznie przez Radę Ministrów. Subwencje eksportowe stopniowo stawały się jednak coraz niższe i dotyczyły mniejszego wolumenu, co było konsekwencją przyjęcia postanowień Rundy Urugwajskiej GATT, która zakładała liberalizację światowego handlu produktami rolnymi. Import cukru początkowo odbywał się po niezmiennych

stawkach celnych wynoszących 40% wartości celnej. Od 1995 r. stawka ta została utrzymana jedynie dla preferencyjnych kontyngentów importowych obowiązujących w ramach krajów zrzeszonych w CEFTA, natomiast w pozostałych przypadkach cło wynosiło 96%.

Wobec nieskuteczności dotychczasowych regulacji oraz w wyniku konieczności dostosowania ustawodawstwa krajowego do przepisów obowiązujących w Unii Europejskiej w 2001 r. przyjęto ustawę o regulacji rynku cukru. Zmieniła ona w istotny sposób dotychczasowe uregulowania dotyczące rynku cukru w Polsce i zbliżała je do stosowanych w prawie unijnym. System kwotowania produkcji został utrzymany, jednak zmieniono definicję kwoty B, która od tej pory mogła być wykorzystana również na zaopatrzenie rynku wewnętrznego, natomiast część produkcji cukru C mogła być przeniesiona na kolejny rok rozliczeniowy. W miejsce dotychczasowych cen urzędowych wprowadzono cenę interwencyjną na cukier oraz jednolite dla całego kraju ceny minimalne na buraki cukrowe wykorzystane do produkcji cukru w ramach kwot A i B. Cena interwencyjna, która została ustalona dla wyznaczenia poziomu skupu interwencyjnego przez Agencję Rynku Rolnego, była jednocześnie ceną minimalną, poniżej której cukier nie mógł być sprzedany innym kontrahentom. W miejsce czterech holdingów cukrowych powołano jeden podmiot narodowy, w którego skład weszły 27 cukrowni.

Obowiązujące od połowy lat 90. regulacje prawne dotyczące rynku cukru nie wyeliminowały zjawiska silnych wahań w produkcji cukru ogółem i tym samym nie przyczyniły się do stabilizacji sytuacji podaźowej na rynku. Fluktuacja produkcji cukru w omawianym okresie jest wyraźnie widoczna, co oznacza, że wprowadzenie systemu kwotowego oraz innych mechanizmów mających doprowadzić do stabilizacji rynkowej nie przyniosło pożądanych efektów. Przyjęcie regulacji, które w zamierzeniu miały być odpowiednikiem przepisów obowiązujących w UE, ale nadanie im nieco innego sensu, spowodowało że podstawowy instrument regulacji podaży, jakim są kwoty nie ustabilizował wielko-

ści produkcji w ramach przyznaných kwot. W efekcie produkcja w całym okresie, poza jednostkowym przypadkiem kampanii 2001/2002, przekraczała wysokość krajowego limitu. Duże różnice pomiędzy wynikami produkcyjnymi w poszczególnych kampaniach, wynoszące niekiedy blisko 20%, utrzymały się praktycznie przez cały okres obowiązywania przepisów, czyli aż do momentu wejścia w życie regulacji unijnych. Różnica między najwyższą produkcją w okresie a średnią wynosiła ponad 22%, a między najniższą produkcją a średnią prawie 19%, natomiast różnica pomiędzy najniższą a najwyższą produkcją w całym omawianym okresie wynosiła ponad 900 tys. ton cukru. Podobnie jak w pierwszym omawianym okresie nagle wzrosty i spadki produkcji zazwyczaj spowodowane były warunkami pogodowymi. Pomimo wprowadzenia systemu regulacyjnego w postaci kwot produkcyjnych, przepisy branżowe były w tym czasie kilka razy modyfikowane, co nie pozwala na jednoznaczną ocenę ich wpływu na produkcję cukru. Systemu kwotowy pozwala bowiem na stabilizację podaży w dłuższym okresie i pod warunkiem względnej niezmienności regulacji.

Rozpoczęte procesy prywatyzacyjne, które przewidywały udział inwestorów z kapitałem zagranicznym przyczyniły się do uporządkowania sytuacji organizacyjno-prawnej sektor i skutkowały rozpoczęciem procesów konsolidacyjnych. Zamykanie nierentownych zakładów produkcyjnych, reorganizacja dalej funkcjonujących, zmiany w polityce surowcowej oraz zarządzaniu stopniowo wprowadziły cukrownie na drogę koncentracji produkcji w najlepszych i najbardziej efektywnych zakładach i efektywnego wykorzystywania możliwości produkcyjnych. Efektem tych działań jest stopniowy spadek liczby czynnych zakładów produkcyjnych przy jednoczesnym wzroście wskaźników produkcji cukru w przeliczeniu na jeden zakład oraz prawie dwukrotny wzrost produkcji cukru z 1 hektara.

Okres III - okres od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej

Wspólna organizacja rynku cukru w Unii Europejskiej została ustanowiona w 1967 r. a jej podstawy oraz sposób funkcjonowania pozostawały niezmiennie przez

blisko 40 lat. Od 2004 r. przedsiębiorstwa z branży cukrowniczej stały się jej częścią i zaczęły podlegać temu samemu porządkowi prawnemu. Obejmował on zarówno przepisy o charakterze generalnym dotyczącym funkcjonowania przedsiębiorstw w UE (jednolity rynek i wynikający z niego brak barier celnych pomiędzy państwami członkowskimi), jak również regulacje stricte branżowe odnoszące się do uczestników rynku cukru. Większość decyzji regulujących podstawowe zasady funkcjonowania rynku cukru jest podejmowana na poziomie unijnym, natomiast wpływ państw członkowskich na kształt rynku jest bardzo ograniczony i sprowadza się do podejmowania niektórych decyzji administracyjnych takich jak podział narodowej kwoty na poszczególnych producentów cukru działających w Polsce czy procedury techniczne związane z realizacją obrotu cukrem czy interwencją.

Wprowadzenie zasad regulujących podstawowe mechanizmy zarządzania rynkiem miało na celu jego skuteczną ochronę przed importem cukru z krajów spoza Wspólnot oraz zagwarantowanie odpowiedniego zapotrzebowania wewnętrznego. Miały one również zapewnić stałe i godziwe dochody producentom wspólnotowym oraz ustabilizować rynek.

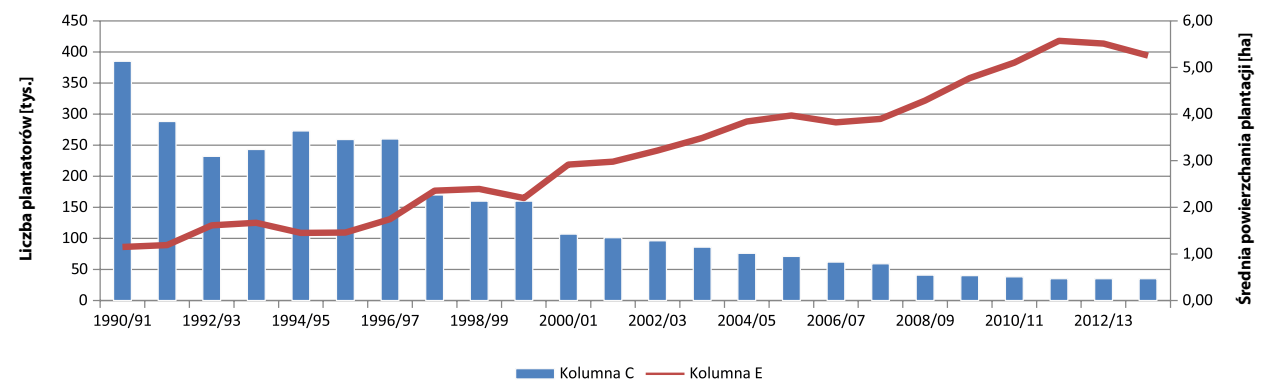
Do najważniejszych mechanizmów regulujących rynek cukru w UE należą:

- kwoty produkcyjne, czyli administracyjnie przyznany limit rozmiarów produkcji cukru,
- ceny urzędowe obejmujące cenę interwencyjną na cukier oraz gwarantowaną cenę minimalną na buraki, którą przedsiębiorstwa cukrownicze są obowiązane płacić plantatorom buraka cukrowego,
- dopłaty do eksportu stanowiące różnicę pomiędzy ceną interwencyjną a ceną na rynku światowym,
- system ceł importowych oraz kontyngentów obejmujący cały obszar UE i mający na celu ograniczenie importu przede wszystkim cukru wytwarzanego z trzciny cukrowej.

W pierwszych latach omawianego okresu system kwot obejmował produkcję cukru w ramach kwoty A i kwoty B. Pierwsza z nich to ściśle określona ilość cukru, który dany uczestnik rynku może wprowadzić

Wykres 5. Liczba plantatorów i średnia powierzchnia plantacji w Polsce w latach 1990-2014
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZPC

Liczba plantatorów i średnia powierzchnia plantacji w Polsce w latach 1990-2014 [tys. ton]



na rynek krajowy, druga to ilość, którą można wyeksportować poza granice UE. Nadwyżkowy cukier wyprodukowany powyżej kwot A i B określano jako cukier C, który musiał być wyeksportowany poza granice UE bez dopłat. W praktyce pierwszy cukier wyprodukowany w kampanii był klasyfikowany jako cukier należący do kwoty A, a jeżeli przekroczono ten limit, stawał się cukrem wyprodukowanym na eksport z dopłatami i analogicznie po przekroczeniu limitu kwoty B cukier stawał się cukrem C. Kwoty nie ograniczały ilości wyprodukowanego cukru, a jedynie wyznaczały limit ilościowy cukru, który mógłby być wprowadzony na rynek oraz przesądzały o ilości cukru, która może być subwencjonowana. Po wejściu do Unii Europejskiej kwota A dla Polski wynosiła 1580 tys. ton, natomiast kwota B wynosiła 91,9 tys. ton. Kwota A została ustalona nieco poniżej poziomu krajowego spożycia.

Cena interwencyjna cukru w Unii Europejskiej nie ma charakteru urzędowej ceny minimalnej, tj. takiej, poniżej której cukier nie może być wprowadzany na rynek wewnętrzny przez producentów i inne podmioty. Jeżeli jednak rynkowe ceny cukru w którymś z państw członkowskich spadają poniżej ceny interwencyjnej, wówczas może być uruchomiony interwencyjny skup tego produktu. Taka sytuacja miała miejsce w kampanii 2005/2006, podczas której cena na rynkach światowych wraz z dopłatami eksportowymi była niższa od ceny interwencyjnej UE. W konsekwencji doprowadziło to do jednorazowego obniżenia wysokości kwot produkcyjnych w kampanii 2005/2006 (tzw. deklasyfikacja).

Kwoty produkcyjne przyznane przedsiębiorstwom stanowią środek gwarantujący producentom wspólnotowe ceny i zbyt dla ich produkcji. Ceny cukru na rynku wewnętrznym są zdecydowanie wyższe niż ceny na rynku światowym, co czyni jego eksport nieopłacalnym. Aby zniwelować różnicę wprowadzono system dopłat do ilości cukru należącego do kwoty B wyeksportowanego na rynki światowe. Jednocześnie, aby uniknąć nadwyżek cukru, które mogłyby zakłócić równowagę rynkową każda ilość cukru po przekroczeniu ilości określone w kwocie B musiała zostać

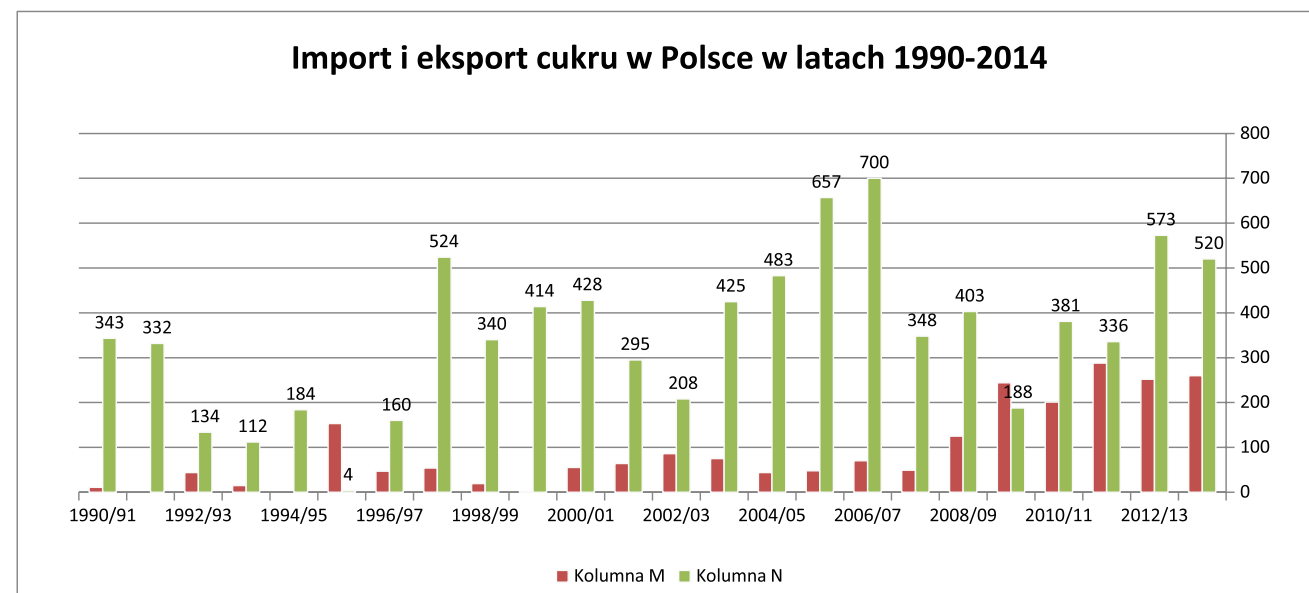
wyeksportowana poza granicę Unii Europejskiej bez dopłat. System dopłat eksportowych był finansowany przez samą branżę, która musiała ponosić wysokie opłaty na ten cel. Z uwagi na zdolności produkcyjne oraz poziom wewnętrznej konsumpcji mniejszej niż przyznany limit produkcyjny, Polska w momencie przystępowania do Unii Europejskiej była eksporterem netto cukru. Zarówno zdolności produkcyjne, jak i korzystne regulacje branżowe obowiązujące na obszarze jednolitego rynku unijnego przewidywały system wysokich dopłat, zdecydowały, że pierwsze lata po integracji Polski z Unią Europejską cechowały się wzrostem eksportu cukru, a jego wolumen wahał się od 400 do 700 tys. ton. Tendencja ta odwróciła się dopiero po wejściu w życie reformy regulacji tego rynku, w następstwie której 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. W kampanii 2008/2009 import po raz pierwszy przewyższył eksport.

Regulacje importowe w sektorze cukru mechanizm zakładają wysokie taryfy celne (419€/t cukru białego) na przywóz cukru na niepreferencyjnych warunkach oraz kontyngenty importowe, które pozwalają na import cukru bez cła lub przy obniżonych stawkach celnych (np. z krajów bałkańskich w ramach koncesji CXL). Stawki celne na cukier i inne produkty cukrownicze są uzupełniane przez ustalone w ramach WTO dodatkowe cło importowe, których wysokość często ulega zmianie. W przypadku wykorzystania kontyngentu taryfowego cukier jest sprowadzany po normalnych stawkach celnych. Aż do momentu wprowadzenia w życie reformy import był niewielki i z uwagi na wysokość kwoty produkcyjnej poniżej zużycia stanowił uzupełnienie podaży wewnętrznej.

Najważniejsze zmiany prawne, które miały wpływ na wskaźniki produkcyjne w polskim cukrownictwie ostatnich lat miała wspomniana wyżej reforma regulacji rynku cukru przeprowadzona w latach 2005/2006 – 2009/2010. Wprowadzono ją wobec konieczności

Wykres 6. Import i eksport cukru w Polsce w latach 1990-2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZPC



wypełnienia zobowiązań międzynarodowych obejmujących porozumienia dotyczące dostępu do rynku dla najbiedniejszych krajów (LDC) i krajów AKP oraz orzeczenia Organu Apelacyjnego WTO, który w kwietniu 2005 roku uznał, że Unia Europejska wbrew regułom międzynarodowego handlu w sposób pośredni subwencjonuje eksport cukru. Wsparcie wypłacane do eksportu cukru B zostało potraktowane jako dotowanie również cukru C, który wywozi się poza granice UE bez dopłat. Głównym założeniem reformy było dobrowolne ograniczenie produkcji, które w efekcie miało doprowadzić do eliminacji nadwyżek, zapewnienia stabilizacji rynku oraz zwiększenia konkurencyjności wspólnotowych przedsiębiorstw produkujących cukier. Komisja chciała doprowadzić do zmniejszenia ilości cukru znajdującego się na unijnym rynku o 6 mln ton.

Aby wprowadzić swoje założenia w życie, Unia Europejska uznała, że konieczne jest nie tylko ograniczenie uprawy buraków i produkcji cukru w Europie, ale również obniżenie obowiązujących do tej pory cen oraz zmiana przepisów dotyczących najróżniejszych mechanizmów regulujących rynek. W pierwszym przypadku dotyczyło to zarówno ceny za cukier (obniżka dotyczyła jedynie ceny referencyjnej, która została wprowadzona w miejsce ceny interwencyjnej, nie dotyczyła ceny detalicznej), jak i za surowiec (obniżka ceny minimalnej za buraki przy jednoczesnych rekompensatach dla plantatorów poprzez wprowadzenie dopłat bezpośrednich za utracone dochody). W drugim przypadku chodziło o zarządzanie rynkiem (regulacje dotyczące eksportu cukru, wycofania cukru z rynku, interwencji itd.). Jednocześnie utworzono tzw. Fundusz Restrukturyzacyjny, finansowany przez producentów cukru, z którego

wypłacano rekompensaty dla rolników i producentów cukru za rezygnację z produkcji. Decyzja organu odwoławczego WTO ustanowiła limit eksportowy na cukier pozakwotowy wynoszący 1,374 tys. ton, natomiast w 2008 r. Komisja Europejska zawiesiła dopłaty do eksportu cukru, co w efekcie doprowadziło do jego drastycznego spadku. Limit WTO jest przyznany na całą Unię Europejską, a jego wykorzystanie w danej kampanii jest uzależnione od Komisji Europejskiej, która odpowiednim rozporządzeniem określa jego wysokość.

W 2007 roku Komisja zdecydowała się na zmodyfikowanie przepisów dotyczących reformy. Nowe regulacje zaproponowane przez Komisję miały usprawnić niektóre mechanizmy wprowadzone przez reformę oraz zwiększyć zachęty do rezygnacji z produkcji cukru. Przepisy zostały tak skonstruowane, że najkorzystniejszym rozwiązaniem była dobrowolna rezygnacja producentów cukru części kwoty produkcyjnej, dzięki czemu otrzymywało się korzyści finansowe oraz zmniejszało się niebezpieczeństwo obligatoryjnej redukcji kwot w przypadku nieosiągnięcia pożądanego pułapu zrzeczeń.

W wyniku realizacji wymogów reformy wspólnotowego rynku cukru, zmieniła się sytuacja całej branży cukrowniczej w Polsce. Efektem zmian jest mniejsza ilość surowca dostarczanego do zakładów, bardzo duża redukcja kwot produkcyjnych, mniejsza produkcja, dalsza redukcja liczby cukrowni, duża koncentracja produkcji, mniejszy eksport, większy import oraz bardzo wysokie koszty działalności, które tylko w niewielkim stopniu są niwelowane przez rekompensaty finansowe. Niektóre regulacje prawne otworzyły możliwości podjęcia alternatywnej produkcji np. w postaci biogazowni czy rafinerii przerabiających cukier surowy. Limit krajowy pro-



dukcji cukru na poziomie nieco ponad 1,4 mln ton nie pozwala na zaspokojenie krajowego popytu wynoszącego 1,6 mln ton. Tym samym Polska, począwszy od roku gospodarczego 2008/2009 stała się importerem netto cukru. Biorąc pod uwagę różne szacunki konieczne jest uzupełnienie tego niedoboru importem ok. 200 tys. ton cukru. Dzięki reformie nastąpiła liberalizacja wspólnego rynku dla cukru pochodzącego z krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz z krajów najsłabiej rozwiniętych (LDC). Od września 2009 roku kraje te mają zapewniony beczłowy i bezkwotowy dostęp do rynku cukru w Unii Europejskiej. W konsekwencji tych zmian branża cukrownicza w Europie stała się bardziej skonsolidowana, a pozostałe na rynku przedsiębiorstwa produkują mniej cukru, choć przy większej wydajności produkcji. Zakończony proces restrukturyzacji przyczynił się do znacznej poprawy efektywności technicznej i ekonomicznej sektora, dzięki czemu stał się on bardziej konkurencyjny w stosunku do światowych przedsiębiorstw.

Okres pierwszych lat funkcjonowania przedsiębiorstw cukrowniczych w Polsce w realiach Unii Europejskiej był z jednej strony korzystny, w szczególności w pierwszych dwóch latach po akcesji, jak i niesprzysługujący rozwojowi branży. Największy wpływ na sytuację branży i parametry produkcyjne z ostatnich kilku lat miała reforma z 2006 r. Na początku omawianego okresu przedsiębiorstwa korzystały z dogodnych przepisów systemu oraz konsekwencji z nich wynikających, w szczególności ze swobodnego przepływu towarów do państw Europy Zachodniej, wsparcia dla eksportu cukru poza granice UE poprzez wypłatę subwencji eksportowych oraz wysokich ceny zbytu na rynku krajowym. Jednocześnie konieczność przestrzegania

prawa UE miało wpływ na wysokość limitów produkcyjnych, które były kilkukrotnie obniżane w omawianym okresie. To z kolei przełożyło się na wyniki produkcyjne w tym okresie.

W omawianym okresie wyraźnie widać wzrost produkcji cukru w przeliczeniu na zakład, co było spowodowane wyłączeniem z produkcji cukrowni mniejszych i mniej efektywnych oraz koncentrację produkcji w najbardziej efektywnych cukrowniach. Przed wejściem do Unii Europejskiej wskaźnik ten wynosił 33 440 tys. ton, a w ostatnim roku omawianego okresu blisko 80 000, co oznacza wzrost o 137%. Do takiej sytuacji najbardziej, oprócz działań podjętych przez poszczególne spółki cukrowe, które w ten sposób realizowały strategię optymalizacji produkcji i obniżania kosztów, przyczyniły się przepisy dotyczące restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego w ramach przeprowadzonej reformy, przede wszystkim wysokie zachęty finansowe za zamykanie zakładów produkcyjnych oraz zagrożenie administracyjnej redukcji limitów produkcyjnych przez Komisję Europejską.

Podsumowanie

W latach 1990-2010 w Polsce branża cukrownicza funkcjonowała w diametralnie różnych systemach politycznych i gospodarczych. Przez cały ten okres występowały częste i bardzo znaczące zmiany przepisów prawnych, które w istotny sposób wpływały na jego funkcjonowanie. Z uwagi jednak na fakt, że obowiązywały w krótkich odcinkach czasowych trudno jest podać je jednoznacznej ocenie. Obecnie branża oczekuje na kolejne zmiany wraz ze zniesieniem systemu kwotowego w 2017 r. Czas pokaże na ile i tym razem uda się branży dostosować do zmieniających się uwarunkowań.



tekst Marta Zawadka

Żywność i żywienie w szkołach

NOWE OGRANICZENIA

17 GRUDNIA 2014 R. PREZYDENT PODPISAŁ USTAWĘ Z DNIA 28 LISTOPADA 2014 R. O ZMIANIE USTAWY O BEZPIECZEŃSTWIE ŻYWNOŚCI I ŻYWIENIA WPROWADZAJĄCĄ OGRANICZENIA W ZAKRESIE SPRZEDAŻY I REKLAMY ŚRODKÓW SPOŻYWCZYCH ORAZ ŻYWIENIA DZIECI I MŁODZIEŻY W PRZEDSZKOLACH I SZKOŁACH

Prace nad ustawą trwały dwa lata i zostały zainicjowane poselskim projektem, zaproponowanym jako jeden ze środków walki z chorobami dietozależnymi. Projekt pierwotnie zakładał wprowadzenie zakazu sprzedaży, serwowania i reklamy w przedszkolach, szkołach podstawowych i gimnazjach żywności i napojów zawierających określone substancje (np. wzmacniacze smaku) lub składniki odżywcze w ilościach powyżej ustalonych limitów (np. 10 g cukrów prostych na 100 g produktu).

W związku ze zgłoszonymi wątpliwościami w zakresie pełnej zgodności projektu z prawem UE jego autorzy złożyli autopoprawkę z zasadniczymi zmianami, polegającymi na odniesieniu ww. zakazu do określonych grup środków spożywczych m.in.: słodczy, produktów zbożowych, mlecznych, dżemów zawierających określone ilości cukrów dodanych, dań typu fast food i instant oraz przekąsek o wskazanej zawartości sodu/soli, napojów z dodatkiem cukrów i syntetycznych barwników, jak również napojów energetyzujących i izotonizujących.

W wyniku prac podkomisji sejmowej, w których uczestniczyły również różne strony zainteresowane – przedstawiciele przemysłu, instytucji, rodziców – projekt przeszedł kolejne istotne zmiany, zyskując ostateczny kształt. Przyjęta ustawa stanowi, że w jednostkach systemu oświaty (tj. m.in. przedszkolach, szkołach):

- można sprzedawać wyłącznie produkty z grup środków spożywczych, które mają zostać określone w drodze rozporządzenia przez Ministra Zdrowia
- zakazuje się reklamy produktów spoza grup środków spożywczych określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia
- w ramach żywienia zbiorowego dzieci i młodzieży mogą być stosowane wyłącznie środki spożywcze spełniające wymagania, które mają zostać określone w drodze rozporządze-

nia przez Ministra Zdrowia z uwzględnieniem norm żywieniowych oraz wartości odżywczych i zdrowotnych środków spożywczych.

Dodatkowo, w oparciu o wytyczne z wyżej wspomnianego rozporządzenia Ministra Zdrowia, dyrektor jednostki systemu oświaty, w porozumieniu z radą rodziców, może ustalić szczegółową listę produktów dopuszczonych do sprzedaży lub stosowania w ramach żywienia zbiorowego.

Ustawa wchodzi w życie 1 września 2015 r. Podmioty, które ustawa będzie obowiązywać za niestosowanie się do jej postanowień mogą zostać obciążone karą pieniężną w wysokości od 1000 do 5000 zł.

Nie ulega wątpliwości, że rozwój chorób dietozależnych wśród dzieci i młodzieży jest istotnym

problemem i należy podejmować inicjatywy mające na celu przeciwdziałanie tej sytuacji. Podstawowe znaczenie w tym zakresie ma edukacja społeczna na temat właściwego sposobu odżywiania oraz propagowanie aktywności fizycznej, zarówno ze strony szkoły jak i rodziców. Nasuwa się pytanie, czy wprowadzone nowe narzędzie – ustawowe ograniczenie dostępności określonych środków spożywczych w przedszkolach i szkołach okaże się rzeczywiście skuteczne. Jeśli bowiem dzieci i młodzież nie będą posiadały odpowiedniej wiedzy w zakresie zasad zbilansowanej diety, niewłaściwe wybory żywieniowe mogą podjąć również w sklepie poza terenem szkoły lub w domu. Czas pokaże, czy nowe przepisy okażą się jedynie doraźnym środkiem, czy pomogą wprowadzić długofalowe zmiany.

NIE TYLKO W POLSCE...

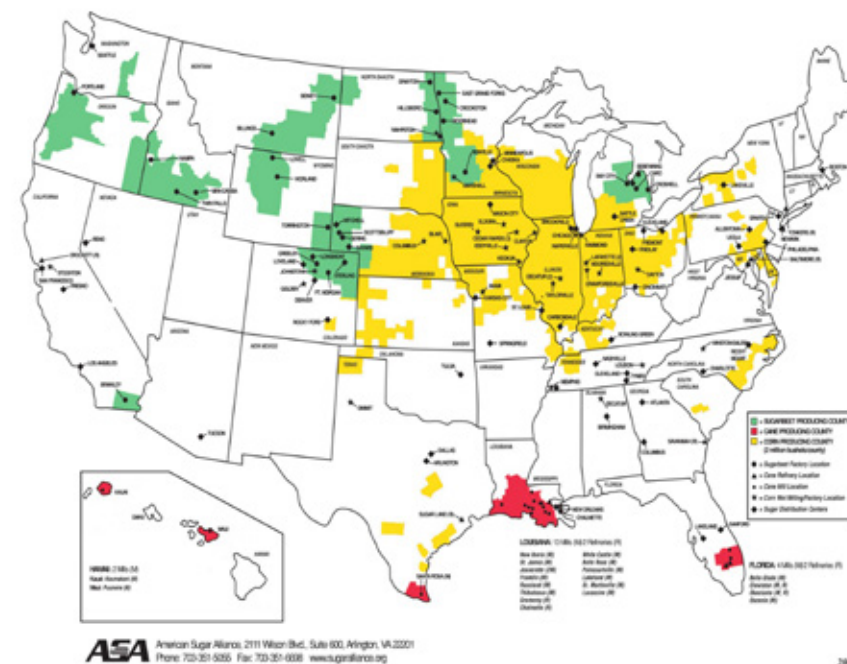
Ograniczenia dotyczące sprzedaży i podawania określonych produktów i rodzajów żywności w szkołach wprowadziły również inne kraje. Poniżej kilka przykładów:

Francja	W ramach państwowej kampanii na rzecz walki z otyłością, w 2005 r. wprowadzono zakaz korzystania w szkołach z automatów z jedzeniem i napojami
Łotwa	W 2006 r. zakazano sprzedaży w przedszkolach i szkołach żywności i napojów zawierających sztuczne barwniki, aromaty, konserwanty, wysokie ilości soli i cukrów. W miejsce zakazanych produktów promowane są np. mleko, owoce, soki.
Kanada	W poszczególnych prowincjach - każda jest osobno odpowiedzialna za kwestie edukacji – funkcjonują różne programy wytycznych np. ustalających minimalne normy żywieniowe dla produktów sprzedawanych w szkołach, kategoryzujących żywność wg zalecanej częstotliwości jej spożywania lub zakazujących sprzedaży określonych produktów o wysokiej zawartości tłuszczu, cukrów i soli.
USA	Od roku szkolnego 2014/15 żywność sprzedawana w szkołach musi być zgodna z nowymi wytycznymi, które ustalają limity wartości energetycznej, zawartości tłuszczu, cukrów i sodu w sprzedawanych produktach oraz promują spożywanie nabiału, produktów pełnoziarnistych, białka, owoców i warzyw.
Wielka Brytania	W 2006 r. wprowadzono wytyczne żywieniowe, zgodnie z którymi zakazano sprzedaży w sklepikach szkolnych, automatach i stołówkach słodczy, słonych przekąsek, ograniczono produkty smażone, promując za to posiłki z dobrej jakości mięsa, owoce, warzywa, nabiał, soki, wodę. Od 2015 r. będą obowiązywały zaktualizowane wytyczne mające umożliwić tworzenie bardziej elastycznych, twórczych a jednocześnie odżywczych jadłospisów.

Rynek cukru w USA

Branża cukrownicza w Stanach Zjednoczonych należy do jednych z największych, najważniejszych i najbardziej efektywnych na świecie. USA to obecnie piąty na świecie producent cukru z roczną produkcją łącznie ponad 7,5 mln ton cukru, co stanowi ok. 4% produkcji światowej. Olbrzymi obszar terytorialny obejmujący powierzchnię o zróżnicowanych warunkach klimatycznych, daje możliwość produkowania cukru zarówno z buraka cukrowego, jak i trzciny cukrowej

tekst Marcin Mucha



Stany Zjednoczone są jednym z niewielu krajów na świecie, obok Chin czy Japonii, w których produkcja cukru odbywa się z obu tych surowców. Cukier buraczany jest wytwarzany w 22 cukrowniach zlokalizowanych w 9 stanach, natomiast trzcina jest przerabiana w 18 fabrykach znajdujących się w 4 stanach. Dodatkowo na terenie USA znajduje się 8 zakładów zajmujących się rafinacją cukru surowego. Produkcja cukru buraczanego to ok. 4,6 mln ton, a cukru trzcinowego to ok. 3,5 mln ton. Średnia produkcja cukru ogółem na przestrzeni ostatnich 7 lat to ponad 7,4 mln ton.

USA zajmuje czwarte miejsce na świecie pod względem spożycia cukru, z wynikiem blisko 10,5 mln ton rocznie (ok. 32 kg per capita). Warto przy tym zwrócić uwagę, że rynek substancji słodzących w USA obejmuje ok. 30 substancji, ale nadal to cukier zajmuje na nim pierwszą pozycję z udziałem 45%, przed również popularną (w szczególności w przemyśle) izoglukozą, która stanowi 31% tego rynku. Jeśli jednak przyrzeć się danym dotyczącym wysokości spożycia cukru w ostatnich latach widać tendencję wzrostową, co jest m.in. efektem udanych kampanii przemysłu cukrowniczego zmierzających do przekonania konsumentów do zastąpienia izoglukozy cukrem.

Przy spożyciu dużo mniejszym od rodzimej produkcji, istnieje konieczność zaopatrywania rynku wewnętrznego z zagranicy. Duży wolumen sprowadzanego cukru w wysokości ponad 3 mln ton powoduje, że USA są największym importerem cukru na świecie przed Indonezją i Chinami. Wypełnienie tej luki podażowej jest możliwe dzięki wielu umowom o wolnym handlu oraz przynależności do porozumienia handlowego NAFTA.

W wielu znaczących państwach produkujących

cukier istnieje interwencja na rynku, która najczęściej obejmuje kontrolę rynku krajowego, cła importowe lub wsparcie eksportu. Również i w przypadku USA polityka dotycząca sektora cukru, która funkcjonuje na podstawie ustaw rolnych z 2008 r. i 2014 r. (tzw. Farm Bill), dąży do wykorzystywania określonych narzędzi celem usprawnienia mechanizmu rynkowego.

GLÓWNE FILARY POLITYKI WZGLĘDEM SEKTORA CUKRU W USA TO:

Pożyczki bez prawa do regresu

Amerykańska branża cukrownicza nie korzysta z bezpośredniego wsparcia finansowego do upraw czy produkcji cukru, ale producenci cukru mają możliwość skorzystania z oprocentowanych pożyczek rządowych z gwarantowaną ceną minimalną na cukier. Prawa wynikające z udzielonej pożyczki obejmują również plantatorów buraków cukrowych lub trzciny cukrowej. Ustalona cena minimalna jest różna w zależności od surowca, z jakiego powstaje produkt finalny i dotyczy cukru surowego z trzciny i cukru białego z buraków cukrowych. Dodatkowo jest dostosowywana do różnych stanów, w których warunki uprawy, a przez to koszty produkcji są różne. Producenci cukru mogą oddać swoje zapasy Korporacji Kredytów Towarowych (Commodity Credit Corporation) po cenie minimalnej ustalonej w ramach pożyczki, jeśli ceny rynkowe są poniżej ceny minimalnej. Żeby nie musiało dochodzić do takiej sytuacji i aby utrzymać ceny krajowe powyżej ceny minimalnej, stosuje się kontyngenty importowe (uzupełnione kwotami sprzedaży) ograniczające podaż cukru na rynku krajowym. Jednak jeśli USDA zezwoli na wprowadzenie na rynek zbyt dużej ilości cukru i ceny spadają poniżej ceny minimal-

nej określonej w ramach pożyczki, zadłużenie można spłacić przez wyprodukowany cukier. Stanowi to zabezpieczenie pożyczki, dzięki czemu polityka cukrowa nie obciąża budżetu państwowego. Choć ceny minimalne w ramach pożyczek nie uległy zmianom w latach 1985-2008, stosowanie zabezpieczenia zamiast pieniędzy do spłaty pożyczki jest rzadkością. Dlatego też branża cukrownicza w USA wielokrotnie podkreśla, że podatnicy amerykańscy nie ponoszą kosztów państwowej polityki cukrowej (przykładowo w latach 2003-2012). Po raz pierwszy od 23 lat Kongres uchwalił nieznaczny wzrost ceny minimalnej w ustawie rolnej z 2008 r. W ustawie z 2014 r. ceny minimalne w ramach pożyczki pozostały niezmienione.

**Kontyngenty taryfowe
(Tariff Rate Quota - TRQ)**

Kontyngenty na import cukru ustalane na początku roku w wysokości zgodnej z międzynarodowymi umowami handlowymi. Prawie cały import w ramach kontyngentów jest bezcłowy. Jeśli podaż na rynku amerykańskim jest za niska, USDA może zwiększyć kontyngenty taryfowe. Zgodnie z porozumieniami międzynarodowymi USA importuje cukier z 41 krajów bez względu na zapotrzebowanie. W ramach porozumienia NAFTA, w skład którego wchodzi USA, Kanada oraz Meksyk, ten ostatni kraj ma możliwość bezcłowego importu nieokreślonych ilości cukru do Stanów Zjednoczonych.

**Kwota krajowa
(Overall Allotment Quantity - OAQ)**

Wysokość kwot sprzedaży opiera się na szacowanej kwocie krajowej (Overall Allotment Quantity) określonej przez USDA. Oznacza ona ilość cukru buraczanego i cukru trzcinowego, jaka może zostać dostarczona, po odjęciu zobowiązań importowych w ramach WTO i NAFTA, wysokości zapasów z przeniesienia cukru na początku roku, oraz uwzględniając zapasy do przeniesienia na koniec roku. USDA nie może ustalić tego limitu na niższym poziomie niż 85% rynku USA, co ma zagwarantować, że produkcja krajowa nie zostanie zachwiana przez import. USDA dzieli kwotę krajową między producentów cukru buraczanego a producentów cukru trzcinowego. Jeśli produkcja jest poniżej przyznanej kwoty, USDA ma obowiązek sprzedaż pozostałych zapasów, a jeśli to nie wystarczy,

Obecnie amerykańscy rolnicy jako jedyni popierają światowy wolny rynek cukru. Dzieje się tak dlatego, że koszty produkcji cukru w USA należą do najniższych na świecie

zwiększenia kontyngentu na import surowego cukru trzcinowego. Wysokość kwot dostosowuje się z kolei, jeśli import jest poniżej ustalonej ilości wynikającej z porozumień międzynarodowych. Zarządzanie z wykorzystaniem OAQ ma za zadanie w jak najmniejszym stopniu obciążać amerykańskich podatników, zasadniczo poprzez utrzymywanie cen producentów powyżej poziomu cen minimalnych ustalonych w ramach pożyczek. USDA szacuje przewidywane zużycie cukru w USA i decyduje, czy należy ograniczyć ilość cukru, jaką amerykańscy producenci mogą wprowadzić na rynek. Przedsiębiorstwa, które wyprodukują więcej niż powinny, przechowują nadwyżki na własny koszt.

Przy wykorzystaniu tych narzędzi amerykańskie władze dążą do zbilansowania podaży i popytu na rynku krajowym przez ograniczanie napływu importu z zagranicy do poziomu wymaganego zobowiązaniami wynikającymi z umów handlowych, ograniczanie ilości cukru sprzedawanego przez amerykańskich rolników lub skierowanie nadwyżki spowodowanej nadmiernym importem na cele niepożywcze.

Pomimo korzyści wynikających z rozwiązań zastosowanych na rynku cukru w USA, zgodnie z tzw. polityką "Zero-for-Zero" amerykańscy plantatorzy są gotowi zrezygnować ze wsparcia oferowanego przez rząd pod warunkiem, że inne państwa również wyeliminują narzędzia interwencji zakłócające rynek. Obecnie amerykańscy rolnicy jako jedyni po-

Tabela 1. Produkcja cukru w USA z rozbićm na cukier trzcinowy i buraczany w latach 2008/09 – 2014/15 (w mln ton, w ekwiwalencie cukru surowego)
Źródło: dane USDA, 2015

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
PRODUKCJA CUKRU BURACZANEGO	3,823	4,15	4,226	4,446	4,605	4,349	4,418
PRODUKCJA CUKRU TRZCINOWEGO	3,01	3,074	2,878	3,254	3,543	3,323	3,259
PRODUKCJA CUKRU OGÓŁEM	6,833	7,224	7,104	7,7	8,148	7,672	7,677



pierają światowy wolny rynek cukru. Dzieje się tak dlatego, że koszty produkcji cukru w USA należą do najniższych na świecie. Wedle szacunków przedstawicieli samej branży, USA znajduje się na 20 miejscu pod względem najniższej wysokości kosztów produkcji cukru ogółem na 95 krajów i regionów produkujących słodkie kryształki, a w przypadku cukru buraczanego amerykańscy rolnicy produkują go najtaniej na świecie. Według danych USDA

w ostatnich latach ceny cukru surowego oraz ceny cukru buraczanego w USA praktycznie zrównały się z cenami na rynku światowym. Jeśli do tego dołożyć wyniki surowcowo-techniczne czy potencjał produkcyjny (to w USA padł niedawno światowy rekord plonu w wysokości 195 t/ha przy polaryzacji ok. 16%, co dało plon technologiczny cukru na poziomie 28 ton), takie stanowisko wydaje się w pełni zrozumiałe.

Tabela 2. Bilans cukru w USA w latach 2008/09 – 2014/15 (w mln ton, w ekwiwalencie cukru surowego)
Źródło: dane USDA, 2015

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
ZAPASY POCZĄTKOWE	1,51	1,39	1,36	1,25	1,80	1,96	1,63
PRODUKCJA	6,83	7,22	7,10	7,70	8,15	7,67	7,68
IMPORT	2,80	3,01	3,39	3,29	2,93	3,36	3,15
PODAŻ OGÓŁEM	11,14	11,63	11,85	12,24	12,87	12,99	12,46
EKSPORT	123,00	192,00	225,00	244,00	249,00	279,00	227,00
SPOŻYCIE	9,47	9,86	10,17	10,11	10,42	10,70	10,76
ZAPASY KOŃCOWE	1,39	1,36	1,25	1,80	1,96	1,63	1,35
POPYT OGÓŁEM	11,14	11,63	11,85	12,24	12,87	12,99	12,46

Wycieczka do Kopalni
Soli w Wieliczce

KONGRES CEFS w Krakowie

Coroczny kongres Europejskiego Związku Producentów Cukru w 2014 r. zawitał do Polski!

tekst **Marta Zawadka**

W dniach 11–13 czerwca 2014 r. w Krakowie odbył się Kongres Europejskiego Związku Producentów Cukru (CEFS), zorganizowany przy współudziale Związku Producentów Cukru w Polsce. CEFS reprezentuje europejskich producentów cukru w Unii Europejskiej od 1953 r. Kongres CEFS to coroczne spotkanie przedstawicieli branży cukrowniczej z całej Europy, które każdego roku odbywa się w innym państwie Unii Europejskiej produkującym cukier.

Kongres rozpoczął od prezentacji polskiej branży cukrowniczej, którą przedstawił dr Marek Dereziński, Prezes Zarządu Związku Producentów Cukru w Polsce. Posiedzenia poświęcone były przeglądowi najważniejszych spraw przemysłu cukrowniczego UE. Omówiono zagadnienia dotyczące m.in. wspólnej organizacji rynku, handlu międzynarodowego, środowiska, prawa żywnościowego, spraw surowcowych i paszowych, spraw socjalnych. Gościnnie jako prelegent wystąpił Joost Korte, Zastępca Dyrektora Generalnego w Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji Europejskiej.

go w Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji Europejskiej. W swoim wystąpieniu poruszył tematykę zarządzania rynkiem cukru w roku gospodarczym 2013/2014 oraz Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. Oprócz obrad program Kongresu obejmował także program towarzyszący, w ramach którego uczestnicy mieli okazję zobaczyć główne atrakcje turystyczne Krakowa i okolic np. Zamek Królewski na Wawelu czy Kopalnię Soli „Wieliczka”.



dr Marek Dereziński – Prezes Związku Producentów Cukru w Polsce, Prezes Krajowej Spółki Cukrowej S.A.



Johann Marihart,
Prezes CEFS

Marie-Christine Ribera, Dyrektor Generalny CEFS i **Joost Korte**, Zastępca Dyrektora Generalnego w DG AGRI



Długotrwałe przechowywanie korzeni buraka a zniesienie limitów produkcji cukru

Arkadiusz Artyszak

Katedra Agronomii, SGGW w Warszawie
arkadiusz_artyszak@sggw.pl

W pracy przedstawiono narastający problem długotrwałego przechowywania korzeni buraka cukrowego. W związku ze zniesieniem limitowania produkcji cukru w 2017 r. nastąpi najprawdopodobniej wzrost produkcji cukru, a tym samym konieczność wydłużenia kampanii cukrowniczej co najmniej do końca stycznia następnego roku. Głównym problemem jest brak specjalistycznego sprzętu i firm świadczących usługi w zakresie okrywania przyzm

W 2014 r. zbiory buraka cukrowego wyniosły 11,5 mln ton (GUS 2014). Większość cukrowni zakończy przerób surowca do końca roku. Przy założeniu, że produkcja buraka po 2017 r. zwiększy się o 20% daje to wzrost o 2,3 mln ton. Do przerobu takiej ilości surowca potrzeba kolejnych dodatkowych 30 dni. Oznacza to, że nawet przy zbiorze buraka pod koniec listopada okres przechowywania wyniesie nawet 60 dni. Będzie to dużym wyzwaniem dla rolników, tym bardziej że najprawdopodobniej nastąpi także koncentracja produkcji buraka w większych gospodarstwach skupionych w pobliżu cukrowni. Logiczne jest bowiem, że producenci cukru będą chcieli ograniczyć do minimum koszty transportu korzeni przez skrócenie odległości pole - cukrownia. W Europie Zachodniej przeprowadzono już wiele doświadczeń nad ograniczeniem strat podczas długotrwałego przechowywania (2 miesiące do połowy stycznia) (Tijink i Huijbregts 2012, Huijbregts i in. 2013).

Ograniczenie strat podczas przechowywania

O stratach zachodzących podczas przechowywania buraka cukrowego decyduje wiele czynników: odmiana, stan plantacji, termin i jakość zbioru, sposób formowania przyzmy i jej pielęgnacja.

Odmiana

Do przechowywania powinny być kierowane korzenie dojrzałe, w których procesy życiowe przebiegają z mniejszą intensywnością. Dlatego powinny to być odmiany buraka przeznaczone do zbioru późnego. Oznacza to, że już w momencie wyboru odmiany plantator powinien znać orientacyjny termin odbioru surowca. Dużo uwagi w doświadczeniach przywiązuje się więc do poszukiwania odmian buraka cukrowego do długotrwałego przechowywania (Eigner i in. 2012, Legrand i Wauters 2012). Różnią się one bowiem ilością wydzielanego dwutlenku węgla podczas przechowywania, a to ma związek z intensywnością oddychania (Wauters 2010). W Austrii w latach 2010-2011 w dwóch lokalizacjach

badano 16 odmian buraka cukrowego pod względem strat cukru zachodzących podczas 55 dni przechowywania. W zależności od odmiany i lokalizacji straty w zawartości cukru dochodziły do 1% (Eigner i in. 2012).

Stan plantacji

O trwałości przechowalniczej korzeni plantator decyduje przez cały okres wegetacji. Rośliny muszą być dobrze zaopatrzone w wodę, makro- i mikroelementy. Plantacja musi wolna od chwastów, pośpiechów i burakochwastów, a także skutecznie chroniona od chorób i szkodników. Duży wpływ na wielkość strat cukru ponoszonych podczas przechowywania ma porażenie surowca przez choroby przechowalnicze (Blocaille i Legrand 2010, Eigner i in. 2012). Odmiany odporne na rizomanię i mątwika odznaczają się mniejszymi stratami niż odmiany tradycyjne (Legrand i Wauters 2012).

Termin i sposób zbioru

Korzenie przeznaczone do długotrwałego przechowywania należy zbierać jak najpóźniej. Pozwala to na uzyskanie nie tylko większego plonu korzeni, ale także o wyższej jakości technologicznej. Z opóźnianiem zbioru nie należy jednak nadmiernie przesadzać, aby uniknąć przemarznięcia surowca.

Stosunkowo nowym zagadnieniem badawczym jest defoliacja zamiast klasycznego ogławiania. Zabieg ten ma na celu zwiększenia plonów korzeni i cukru. Jednak podczas przechowywania zdefoliowanych korzeni (bez obciętej główki) zachodzą nieznacznie większe straty cukru niż korzeni ogłowionych. Świadczą o tym wyniki doświadczeń przeprowadzonych z 8 odmianami buraka w 4 lokalizacjach w Niemczech w latach 2009-2010 (Hoffmann 2012).

Surowiec poddany przechowywaniu powinien być jak najmniej uszkodzony mechanicznie. Ubytki masy podczas przechowywania zależą przede wszystkim od stopnia uszkodzenia korzeni oraz

ich oddychania (Legrand i Wauters 2012). Dlatego podczas zbioru, transportu od kombajnu na przyzmę oraz podczas jej usypywania należy starać się, aby jak najmniej uszkadzać korzenie. W tym celu stosuje się obecnie wyłącznie przyczepy samowyladowcze z rozładunkiem do tyłu. Wykorzystywanie przyczep z rozładunkiem bocznym sprzyja bowiem miażdżeniu korzeni podczas wyładunku.

Formowanie przyzm

Wydawać by się mogło, że nasi plantatorzy nie powinni mieć już większych kłopotów z lokalizacją przyzmy. Nic bardziej mylnego. Wciąż zbyt często można spotkać się z wieloma podstawowymi błędami, takim jak:

- zbyt bliskim lub zbyt dalekim usytuowaniem w stosunku do utwardzonej drogi;
- zbyt dużą szerokością podstawy przyzmy w stosunku do szerokości roboczej doczyszczarko-ładowarki;
- lokalizacją przyzmy w zagłębieniach terenu, w których gromadzi się woda;
- usypywaniem przyzmy w pobliżu linii energetycznych, krzewów, drzew, na zakrętach;
- zbyt nierówną powierzchnią przyzmy.

Pielęgnacja przyzm

Duży wpływ na wielkość ponoszonych strat podczas przechowywania ma sposób jej pielęgnacji, czyli okrywanie, a w razie potrzeby także odkrywanie, odpowiednią agrowłókniną. Obecnie trwają poszukiwania najlepszego materiału do okrywania przyzm. Takiego badania prowadzono między innymi w Belgii (Legrand i Vandergeten 2010). Na podstawie kilkuletnich badań prowadzonych w Północnych Niemczech stwierdzono, że w normalnych warunkach (mróz do -5°C, brak wiatru) zastosowane okrywy zapewniały zróżnicowaną ochronę przed mrozem, ale odznaczały się wieloma wadami, takimi jak: brak odporności na rozrywanie, promieniowanie ultrafioletowe oraz zbyt trudną obsługę (Büsching i Hoffmann 2010, Büsching i in. 2012). Stosowanie agrowłókniny do okrywania przyzmy pozwoliło 2,5-krotnie (z 400 g/tonę/ korzeni/dobę do 160 g/tonę/ korzeni/dobę) zmniejszyć straty cukru w stosunku do przyzm nieokrytych podczas trwającego 100 dni okresu składowania (Bürcky i Maier 2010).

Gdy przez kilka dni temperatura powietrza utrzymuje się poniżej 10°C należy przystąpić do okrycia przyzm. Okrywanie należy przeprowadzić bardzo dokładnie, aby zabezpieczyć surowiec przed zamakaniem oraz zamarzaniem. Tymczasem w praktyce bywa z tym różnie. Nawet, gdy jest silny mróz można spotkać nieokryte niczym przyzmy. Agrowłóknina nie może być uszkodzona, bo wtedy nie spełnia dobrze swojej funkcji. Należy ją układać z kierunkiem najczęściej wiejących wiatrów i bardzo dokładnie obciążyć. Podczas przechowywania należy bacznie obserwować temperaturę wewnątrz przyzmy. Gdy wzrasta powyżej 10°C należy ją odkryć, bo w przeciwnym razie może dojść do znacznych strat, na skutek samozagrzewania się korzeni. Gdy temperatura obniży się, przyzmę należy ponownie nakryć. Nie wolno jednak przyzmy odkrywać zbyt wcześnie przed odbiorem surowca. Należy to zrobić, szczególnie podczas silnych mrozów, bezpośrednio przed załadunkiem korzeni, aby nie dopuścić do ich przemrożenia.

Problemem, z którym plantatorzy będą musieli się wkrótce zmierzyć jest brak maszyn do okrywania i odkrywania przyzm, a także brak takich usług na rynku. Bez zdecydowanej poprawy w tym zakresie nie ma co myśleć o sukcesie w długotrwałym przechowywaniu buraka cukrowego. Należy jednak mieć nadzieję, że gdy powstanie popyt na takie usługi, natychmiast pojawi się także podaż.

PIŚMIENNICTWO REFERENCES

1. Blocaille S., Legrand G. 2010. Elements which influence losses during long term storage of sugar beet. Session 1 – Beet plant potential. 72nd IIRB Congress 22-24.06.2010 Copenhagen: 11–12.
2. Bürcky K., Maier J. 2010. Storage of sugar beet in field clamps during ever-longer campaigns – losses and their reduction. Poster Session 72nd IIRB Congress 22-24.06.2010 Copenhagen: 69–70.
3. Büsching S., Hoffmann R. 2010. Experiences with practical oriented long-term storage of sugar beets – results of 6 years trials. Poster Session 72nd IIRB Congress 22-24.06.2010 Copenhagen: 71–72.
4. Büsching S., Hoffmann R., Linnes C., Wollenweber D. 2012. Experiences with practical oriented long-term storage of sugar beets – results of 7 years trials. Abstracts of papers 73rd IIRB Congress 14-15.02.2012 Brussels: 32–34.
5. Eigner H., Hein W., Kempl F., Sigl G. 2012. Storability of different sugar beet varieties. Abstracts of papers 73rd IIRB Congress 14-15.02.2012 Brussels: 142-143.
6. GUS 2014. Wynikowy szacunek produkcji głównych ziemioplodów rolnych i ogrodniczych w 2014 r. Warszawa: ss. 27.
7. Hoffmann C. 2012. Yield, quality and storability of topped and defoliated beets. Abstracts of papers 73rd IIRB Congress 14-15.02.2012 Brussels: 30–31.
8. Huijbregts T., Legrand G., Hoffmann C., Olsson R., Olsson Å. 2013. Long-term storage of sugar beet in North-West Europe. COBRI Report No 1: pp. 50.
9. Legrand G., Vandergeten J.-P. 2010. Sugar beet clamps: frost protection and cleaning by loading machines in Belgium. Poster Session 72nd IIRB Congress 22-24.06.2010 Copenhagen: 77–78.
10. Legrand G., Wauters A. 2012. New experiments on long term storage of sugar beets: effect of different storage temperatures according to the thermal time and affect of the harvesting time according to different varieties. Abstracts of papers 73rd IIRB Congress 14-15.02.2012 Brussels: 38–39.
11. Tijink F., Huijbregts T. 2012. Harvesting and storage aimed at maximum delivery of the grown sugar (beet) for processing. Abstracts of papers 73rd IIRB Congress 14-15.02.2012 Brussels: 21–22.
12. Wauters A. 2010. Respirometry measurements as a tool for testing the storability of commercial varieties in Belgium. Poster Session 72nd IIRB Congress 22-24.06.2010 Copenhagen: 75–76.

A. ARTYSZAK

Long-term storage of beet roots
and abolition of sugar production limits

Summary

The paper presents the growing problem of long-term storage of sugar beet roots. In connection with the abolition of limiting sugar production in 2017. Will most likely increase in sugar production, and thus the need to increase the sugar campaign at least until the end of January of the following year. The main problem is the lack of specialized equipment and companies providing services in the field covering clamps.

Słowa kluczowe – key words: burak cukrowy – sugar beet, limity produkcji – production limits, przechowywanie – storage

WSPARCIE POWIĄZANE Z PRODUKCJĄ NOWE ZASADY

W latach 2015-2020 zmieniają się zasady dotyczące unijnego wsparcia dla rolników w formie płatności bezpośrednich. W kontekście nowych przepisów warto przybliżyć reguły dotyczące przyznawania płatności bezpośrednich do produkcji, które przewidują również wsparcie finansowe dla plantatorów buraka cukrowego

tekst Marcin Mucha

Zgodnie z przepisami rozporządzenia 1307/2013 państwa członkowskie mogą wnioskować o dobrowolne wsparcie związane z produkcją określonych upraw, w dowolnym roku i po spełnieniu pewnych kryteriów. Wsparcie można przyznać tylko sektorom (np. buraka cukrowego) lub regionom, w których określony rodzaj rolnictwa lub sektory mogą mieć trudności i/lub są ważne ze względów ekonomicznych i/lub społecznych i/lub środowiskowych i tylko w celu utrzymania obecnego poziomu produkcji. Jako punkt odniesienia państwa członkowskie mogą wybrać dowolną liczbę wykorzystanych hektarów z ostatnich pięciu lat. Limit finansowy wynosi do 8% pułapu krajowego z pieniędzy w kopercie dla płatności bezpośrednich albo (w wyjątkowych sytuacjach) do 13% lub powyżej 13 % (co wymaga już zgody Komisji).

Wnioski o przyznanie wsparcia na rok 2015 zostały wysłane przed końcem lipca 2014 r. W Polsce instytucją odpowiedzialną za przygotowanie wniosków jest Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które zgłosiło chęć wsparcia finansowego również dla uprawy buraków cukrowych.

Z dotychczasowych informacji zebranych na poziomie Unii Europejskiej wynika, że takie wnioski, oprócz Polski, złożyło jeszcze 9 państw członkowskich.

W kontekście przyznania wsparcia do uprawy buraka cukrowego pojawiły się obawy dotyczące możliwej reakcji na forum WTO. Na jednym z oficjalnych spotkań Komisja Europejska oświadczyła, że ten rodzaj wsparcia zaliczałby się do tzw. "niebieskiej kategorii" WTO (subsydia niepowodujące zakłóceń w handlu) i tym samym nie powinno ono nieść za sobą konsekwencji w kontekście zobowiązań UE na forum WTO. Ponadto analiza dokonana przez podmioty branżowe oraz krajowe władze potwierdza, że dobrowolne wsparcie związane z produkcją nie powinno mieć wpływu na limit WTO dotyczący eksportu z UE, a w szczególności na jego zniesienie w 2017 r. Argumenty są następujące:

- w ramach panelu WTO przed reformą za nielegalne uznano stosowanie subwencji krzyżowych, tym samym uznając, że niezgodnie z prawem dotowano jedynie produkcję cukru C (a nie produkcję w ramach limitu A i B). Stąd można wnioskować, że w przypadku braku kwot kwestia limitu WTO w ogóle stanie się bezprzedmiotowa,

- płatności powiązane z produkcją są przydzielane na poziomie krajowym, a nie UE i jest to suwerenna decyzja każdego państwa. Tym samym utrzymanie limitu WTO dla całej UE byłoby dyskryminujące dla państw, które takich rozwiązań nie przyjęły,
- płatności są przyznawane z roku na rok i nie ma gwarancji, że wsparcie będzie kontynuowane przez cały okres. Poza tym mogą być bardzo szybko wyeliminowane, co powoduje, że ewentualne próby zaskarżenia takiego rozwiązania, nawet na poziomie krajowym, są bardzo mało prawdopodobne,
- wysokość dopłat stanowi jedynie do 13% koperty krajowej, tak więc jest dość ograniczona i niekoniecznie musi traktowana jako znaczące wsparcie do produkcji, które zaburza konkurencyjność,
- specjalne dopłaty do buraków zostały przyznane bezpośrednio w prawie unijnym m.in. dla plantatorów z Finlandii, co nie budziło żadnych zastrzeżeń.

Dodatkowo na jednym z oficjalnych spotkań Komisja Europejska wyraziła przekonanie, że dobrowolne wsparcie związane z produkcją nie stanowi powodu do nakładania przez kraje trzecie środków antysubsydyjnych wobec importu cukru z UE. Komisja przyznaje jednak, że istnieje ryzyko, że niektórzy członkowie WTO mogą zastosować środki antysubsydyjne wobec indywidualnych państw członkowskich UE, które przyznają wsparcie powiązane z produkcją. Wówczas to do Komisji należałaby decyzja, czy chce podjąć jakieś kroki prawne lub o innym charakterze wobec tych środków antysubsydyjnych.

Przy zachowaniu zgodności z zasadami formalnymi Komisja nie może odrzucić wniosków o wsparcie związane z produkcją – Komisja może tylko przyjąć to do wiadomości. Przykładowo, ze wstępnych, nieoficjalnych informa-

cji, wynika że Komisja może nie zaakceptować wniosku złożonego przez Finlandię z uwagi na przekroczenie progu 13% pułapu krajowego. Inną kwestią jest, w jaki sposób Komisja Europejska będzie reagowała w przypadku np. wzrostu produkcji w danym regionie po otrzymaniu wsparcia. Unijni urzędnicy w rozmowach z przedstawicielami branży sugerowali, że od kolejnego roku zasady przyznawania wsparcia powinny pewnym modyfikacjom, tak aby Komisja miała większe uprawnienia w tym zakresie (np. miała pewien stopień uznaniowości przy weryfikacji wniosków), jednak z uwagi na ograniczenia proceduralne wydaje się to mało prawdopodobne.

Komisja Europejska jest obecnie na etapie weryfikacji wniosków państw członkowskich i wstępnie planuje zakończyć ją do końca stycznia 2015 r.

PAŃSTWO CZŁONKOWSKIE	WARTOŚĆ (W MLN EURO)	MAKS. AREAŁ
CZECHY	16,67	62.400
GRECJA	6,68	20.000
HISZPANIA	16,84	40.100
FINLANDIA	2,5	42.000
CHORWACJA	4,61	23.000
WĘGRY	8,00	20.200
WŁOCHY	16,4	52.500
POLSKA	82,9	211.340
RUMUNIA	18,9	29.300
SŁOWACJA	8,2	20.320

Tabela 1. Szczegóły wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich dla buraka cukrowego na rok 2015
Źródło: nieoficjalne dane Komisji Europejskiej

Cukier niejedno ma imię

tekst Marta Zawadka

Cukier – w drobnych lub grubszych kryształach albo poręcznych kostkach. Słodzimy nim napoje, dodajemy do ciast i przetworów, znajdziemy go też w kosmetykach czy nawet lekach. Wydawałoby się, że jeśli chodzi o formy lub zastosowania cukru, który towarzyszy nam w codziennym życiu od tylu lat, nic nowego już wymyślić się nie da, a jednak...



BELLE de SUCRE
Łyżeczka albo miniaturowa wieża Eiffle'a z cukru? Czemu nie! Wydaje się, że dla francuskiej firmy Belle de Sucre nie ma w tym względzie rzeczy niemożliwych. Cukier w ich odsłonie ma rozmaite kształty i kolory, które aż szkoda wrzucić do filiżanki z kawą.
www.belledesucre.com



CRUNCHY CUP
„Crunchy cup” czyli chrupiąca filiżanka to idealne połączenie dla amatorów kawy i słodkiego smaku. Jest to filiżanka – ciastko w środku pokryta warstwą specjalnego lukru, który słodzi kawę, jednocześnie chroniąc naczynie przed rozpuszczeniem. Autorem pomysłu jest wenezuelski projektant Enrique Luis Sardi, który stworzył filiżankę do limitowanej edycji producenta kawy, firmy Lavazza. Projekt zdobył wiele nagród z zakresu ekologii, marketingu, strategii biznesowej i designu.
www.sardi-innovation.com

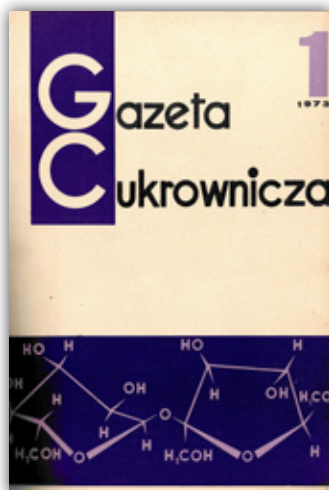
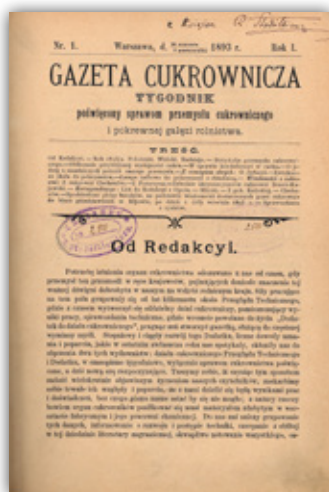


BRENDAN JAMISON
Okazuje się, że oprócz typowego stosowania cukru w przemyśle spożywczym, farmaceutycznym czy kosmetycznym, można go wykorzystać jako „surowiec” w zupełnie innej dziedzinie, tj. jako materiał do rzeźbienia. Prawdziwym specjalistą w tej materii jest artysta Brendan Jamison, który od ponad 10 lat tworzy misternie, często pełne rozmachu rzeźby z kostek cukru.
www.brendanjamison.com



3D SYSTEMS
Mniej konwencjonalny sposób rzeźbienia z cukru opracowała firma 3D SYSTEMS. W ramach rozwiązania „the Sugar lab” stosuje ona nowoczesną technologię drukowania w 3D, wykorzystując cukier jako materiał. Powstają w ten sposób trójwymiarowe struktury z cukru imponujące precyzją i wymyślnymi kształtami.
www.the-sugar-lab.com





Gazeta Cukrownicza

NAJSTARSZE NA
ŚWIECIE CZASOPISMO
CUKROWNICZE
UKAZUJĄCE SIĘ POD
NIEZMIENIONĄ NAZWĄ
OD 121 LAT!