



OPINIE SMITHA

REFORMY

BEZ

PÓŁŚRODKÓW

WARSZAWA, MARZEC 2013

REFORMY BEZ PÓŁŚRODKÓW

Opinia Centrum im. Adama Smitha
pod kierunkiem
prof. dr hab. Aleksandra Surdeja



Stanowisko w sprawie propozycji Komisji Europejskiej proponującej wygaszenie kwot produkcyjnych w sektorze produkcji cukru

Komisja Europejska ogłosiła², w propozycji reform wspólnej organizacji rynku cukru (CMO) z 2011 roku, że kwoty na produkcję cukru wygasną 1 października 2015 roku, a Komisja nie proponuje ich przedłużenia. Poprzez taką zmianę Komisja Europejska zamierza doprowadzić do ujednoczenia mechanizmów wspólnej organizacji rynku rolnego i zapewnienia długookresowej konkurencyjności produkcji cukru w państwach Unii Europejskiej.

Propozycja Komisji Europejskiej jest właściwym rozwiązaniem, a jej wdrożenie przyniesie korzyści obywatelom państw członkowskich, gdyż usunie zniekształcenia w funkcjonowaniu rynku spowodowane przez obowiązujący system kwotowy.

Argumenty, które przemawiają za zniesieniem systemu kwot produkcyjnych, zostały sformułowane w opracowaniach przygotowujących propozycję Komisji Europejskiej oraz w raportach ekonomistów oceniających skutki reform z 2006 roku. Warto, aby dotarły one do świadomości polskiej opinii publicznej.

Unia Europejska jest trzecim co do wielkości (po Brazylii i Indiach) producentem cukru w świecie i drugim (po Indiach) konsumentem tego produktu. Państwa UE-27 przodują w świecie w produkcji cukru buraczanego, która w sezonie 2009/2010 wyniosła 17,5 miliona ton. Najlepiej nadające się do produkcji buraka cukrowego obszary to tak zwany „pas buraczany”, który obejmuje północną część państw członkowskich od Wielkiej Brytanii po Polskę. Produkcja buraka cukrowego i cukru białego jest silnie skoncentrowana, a dominującymi producentami są: Francja, Niemcy, Wielka Brytania i Polska. Przed reformą z 2006 roku państwa UE były drugim pod względem wielkości eksporterem cukru białego, a po reformie stały się importerem netto cukru.

Unijny rynek cukru był regulowany poprzez kwoty produkcyjne w połączeniu z cenami minimalnymi, subsydiami eksportowymi i ochroną celną od 1968 roku, a początkowe rozwiązania nie były modyfikowane aż do reformy w 2006 roku. Impulsem do reformy z 2006 roku było zobowiązanie wobec WTO (Światowej Organizacji Handlu) do zniesienia subsydiów eksportowych (postanowienie WTO pod presją skarg Brazylii, Australii i Tajlandii) oraz dostosowanie wspólnej organizacji rynku cukru do zmienionych zasad Wspólnej Polityki Rolnej (szczególnie do zasady **decouplingu**, czyli oddzielenia płatności bezpośrednich od produkcji rolnej).

Reforma z 2006 roku miała zgodnie, z ewaluacją *ex post* Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, następujące cele: a) zapewnienie konkurencyjności przemysłu cukrowniczego UE; b) zmniejszenie dopłat budżetowych do produkcji cukru; c) stabilizację rynku cukru poprzez zmniejszenie produkcji o około 6 milionów ton oraz d) zapewnienie producentom rolnym odpowiedniego poziomu dochodów.

Jak sądzono w okresie jej wprowadzania, mimo planowanego zmniejszania wielkości produkcji reforma miała zapewnić utrzymanie stosunkowo niskiego poziomu cen cukru dzięki przesunięciu produkcji z obszarów o niskiej wydajności uprawy buraka cukrowego do gospodarstw wysoce wydajnych oraz z małych rafinerii cukru do zakładów korzystających z korzyści skali (produkcja cukru jest kapitałochłonna i cechują ją malejące koszty przeciętne wraz ze wzrostem wielkości produkcji). W poprzedzającej reformę publikacji z 2005 roku Komisja Europejska twierdziła: „Ponieważ cukier jest ważnym surowcem (nakładem) dla przemysłu rolno--spożywczego, obniżenie

cen cukru sprawi, że przemysł ten zyska na obniżeniu swoich kosztów zmiennych”.

W wyniku wdrożenia reformy średnia liczba buraków cukrowych wyprodukowanych w UE-27 w latach 2008–2010 była o 19% niższa od poziomu produkcji w latach 2003–2005. Spadek produkcji buraków cukrowych, planowana redukcja wielkości produkcji cukru oraz znaczne (o co najmniej 3 miliony ton) zmniejszenie eksportu cukru miały sprzyjać zwiększeniu globalnej konkurencyjności przemysłu cukrowniczego bez uszczerbku dla konsumentów cukru jako produktu spożywczego oraz odbiorców cukru z gałęzi przemysłu rolno-spożywczego.

Wprowadzenie reformy zbiegło się w czasie z wysokim poziomem cen cukru na rynkach światowych. W latach 2009–2011 wysoki poziom cen cukru na rynkach światowych sprawił, że producentom cukru (lub trzciny cukrowej) z Brazylii i innych krajów nie opłacał się eksport na rynki europejskie i w bilansie zapotrzebowania na cukier pojawił się deficyt równy 1 milionowi ton, a pod koniec sezonu 2009/2010 zapasy spadły do najniższego od wielu lat poziomu. W rezultacie w ciągu ostatnich lat cena cukru w państwach członkowskich UE wzrosła o około 50%, a ponadto pomimo jej wysokiego poziomu producenci wciąż napotykają trudności z jego zakupem. Co więcej, wysokie ceny cukru utrzymują się mimo zatrzymania tendencji wzrostu cen cukru na rynku światowym. Obserwowany jest więc paradoks: gdy ceny na rynkach światowych rosną, wzrost ten jest przenoszony na unijny rynek wewnętrzny. Natomiast gdy ceny światowe cukru maleją, to spadek ten ma niewielki wpływ na ceny wewnętrzne w państwach Unii Europejskiej.

Główną przyczyną takiego stanu rzeczy wydaje się być niska konkurencja w sektorze produkcji cukru. Wbrew zapowiedziom Komisji Europejskiej reforma z 2006 roku nie tylko nie zwiększyła konkurencji w przemyśle cukrowniczym, lecz ją zmniejszyła: liczba cukrowni uległa zmniejszeniu z 73 w 2006 roku do 59 w 2011 roku, a ponadto 50% łącznej kwoty produkcji przypada na zakłady w dwóch państwach członkowskich. Cztery największe koncerny cukrownicze dysponują 60% łącznej kwoty produkcyjnej, a osiem największych kontroluje 86% produkcji cukru. Przemysł cukrowniczy UE jest zdominowany przez pięć firm: Südzucker, Tereos, Nordzucker, Pfeifer & Langen oraz British Sugar (Associated British Foods) i jedną rafinerię trzciny cukrowej (Tate and Lyle).

Funkcjonowanie systemu kwot produkcyjnych oraz preferencyjnego importu (importu cukru czy trzciny cukrowej z obszaru AKP – Afryka, Karaiby, Pacyfik) wymaga istnienia rozbudowanego systemu monitorowania, kontroli oraz skutecznej interwencji. Chodzi bowiem o to, aby interwencja na rynku cukru nie tylko stabilizowała ceny, ale także wysyłała właściwe bodźce dla decyzji producentów buraków cukrowych czy inwestorów w przemyśle cukrowniczym. Jest to zadanie niesłychanie trudne i chociaż w roku 2011 Komisja Europejska wprowadziła „środki tymczasowe” w postaci „wprowadzenia na rynek kwotowy 500 000 ton cukru pozakwotowego oraz zmniejszenie cel przywozowych”, to efekty te nie były silnie odczuwane w postaci spadku cen cukru.

Wydaje się więc, że propozycja Komisji Europejskiej zniesienia kwot od sezonu 2015-16 dostrzega fakt, że *ad hoc* administracyjna interwencja: a) jest mało skuteczna; b) zniekształca bodźce do ukształtowania się efektywnego i elastycznego rynku produkcji cukru. Jeśli więc na propozycję Komisji Europejskiej zniesienia kwot odpowiedzią miałyby być „podwyższanie kwot”, to taka zmiana nie jest rozwiązaniem usuwającym fundamentalne wady systemu kwotowego.

Niekiedy wysuwana jest argumentacja, że obecna organizacja rynku cukru w Unii Europejskiej służy państwom nisko rozwiniętym (AKP), które dzięki preferencyjnym cłom mogą eksportować na rynek europejski i uzyskują dzięki temu przychody z eksportu, który w przeciwnym razie nie mógłby zaistnieć. Argumentacja typu „preferential trade, not aid” ma przewrotny charakter, gdyż nie ma powodu, aby produkcja rolna tych państw nie była konkurencyjna na normalnych warunkach rynkowych, a jeśli eksport taki nie byłby konkurencyjny, to szkodziłby samym tym krajom, utrwalając nieefektywną strukturę produkcji.

Kilkuletnie funkcjonowanie wprowadzonego w 2006 roku systemu wspólnej organizacji rynku cukru pokazuje, że zdecydowanymi przegranymi tej reformy są konsumenci i przetwórcy cukru, którzy „słono przepłacają” za niedobór na rynku cukru, który pojawił się jako „nieoczekiwany, uboczny efekt” reformy. Szacuje się, że tylko w Polsce konsumenci ponieśli dodatkowe koszty znacznie przewyższające 2 miliardy złotych.

Wydaje się, że w dłuższej perspektywie na reformie nie skorzysta również sektor producentów buraków cukrowych i producentów cukru. Obserwowany wzrost wydajności stwarza im możliwość wzrostu produkcji i dochodów bez mechanizmu kwotowania i ochrony przed zagraniczną konkurencją. Istnieją wskazania, że poprawa jakości nasion, wyższa kultura plantatorów oraz lepsza organizacja skupu i przetwarzania pozwolą czołowym producentom cukru w UE produkować po kosztach zbliżonych do kosztów producentów cukru z trzciny cukrowej.

Można również oczekiwać, że w wyniku zniesienia systemu ograniczeń kwotowych wzrośnie ponownie wielkość produkcji buraka cukrowego i produkcji cukru w Polsce.

Sugerowane przez Komisję Europejską zmiany przyniosłyby spadek cen cukru o 20% do 2020. Otwarcie rynku umożliwiłoby elastyczne kształtowanie importu oraz uwolniłoby potencjalnych eksporterów cukru z UE od oskarżeń o „nieuczciwą konkurencję”, uzasadnianych wskazaniem na obecnie istniejący system cen minimalnych oraz ceł importowych.

Wspieramy Komisję Europejską w jej staraniach o wygaszenie systemu kwotowego i liberalizację rynku cukru, bo przemysł cukrowniczy zapewnia najwyższe korzyści społeczne, gdy jest zorientowany rynkowo oraz gdy cechuje go silna wewnętrzna konkurencja.

Oczekujemy, że Komisję Europejską w tych staraniach wesprze rząd Polski w interesie polskich konsumentów i polskiej gospodarki.