

**Julian T. Krzyżanowski<sup>1</sup>**

Katedra Ekonomiki Rolnictwa i Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych  
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego  
Warszawa

## **Wspólna polityka rolna UE a międzynarodowa konkurencyjność sektora rolniczego**

### **Common Agricultural Policy of the EU and international competitiveness of the agricultural sector**

**Synopsis.** W artykule poruszana jest problematyka międzynarodowej konkurencyjności produkcji rolniczej UE. Autor wskazuje, że sprawy te stały u podstaw kolejnych reform Wspólnej Polityki Rolnej.

**Słowa kluczowe:** rolnictwo, Wspólna Polityka Rolna, międzynarodowa konkurencyjność produktów rolniczych.

**Abstract.** The paper deals with the problem of international competitiveness of the EU agricultural products. The author indicates that this issue was always a core element of the subsequent reforms of the Common Agricultural Policy.

**Key words:** agriculture, Common Agricultural Policy, international competitiveness of agricultural products.

### **Wprowadzenie: konkurencyjność**

W literaturze ekonomicznej konkurencyjność sektora lub podmiotu gospodarczego jest różnie definiowana. W badaniach Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej przez konkurencyjność rozumie się zdolność lokowania żywności na rynkach zagranicznych oraz zdolność rozwijania efektywnego eksportu [Ocena... 2009]. Podobnie definiował konkurencyjność zewnętrzną naszego rolnictwa Woś, pisząc, że jest to „zdolność lokowania się krajowych firm na rynkach zagranicznych i rozwijania efektywnego eksportu” [Woś 2001], a według definicji OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) przez konkurencyjność rozumie się zdolność sprostania konkurencji międzynarodowej, tj. realizowania znaczącego eksportu i utrzymania wysokiego poziomu i tempa wzrostu popytu wewnętrznego, bez pogorszenia salda obrotów bieżących [Konkurencyjność... 2002]. I

### **Polityka konkurencyjności rolnictwa Unii Europejskiej**

Jednym z głównych czynników determinujących poziom konkurencyjności międzynarodowej są ceny podstawowych produktów rolnictwa w Unii Europejskiej w

---

<sup>1</sup> Dr hab., profesor SGGW, email: Julian\_krzyzanowski@sggw.pl.

relacji do cen światowych [Ocena... 2009, str. 60]. Generalnie ceny produktów rolnych w UE, a przedtem EWG były wyższe od cen światowych [Hoelgaard 2010], co skutkowało w niższej konkurencyjności tych produktów, w stosunku do ich odpowiedników wytwarzanych poza tym ugrupowaniem.

Jakie są przyczyny braku konkurencyjności cenowej rolnictwa krajów UE?

U początków, jeszcze wtedy, Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, jednym z podstawowych zadań tzw. wspólnej polityki rolnej (WPR, ang. Common Agricultural Policy, CAP) było podniesienie dochodów rolników. W ówczesnych realiach można było zastosować bezpośrednią pomoc finansową dla gospodarstw o niskich dochodach, albo podwyższyć ceny rolne. Oddziaływanie za pomocą cen uznano, wobec dużej liczby gospodarstw i różnorodności warunków ekonomicznych, za tańsze i łatwiejsze do zastosowania niż bezpośrednia pomoc finansową (tzw. deficyty payments). Była to też polityka najczęściej stosowana w większości krajów EWG. Podtrzymywanie dochodów za pomocą podwyżek cen rolnych było korzystne, dopóki kraje EWG były zależne od importu produktów rolnych. Gwarantowane ceny zachęcały producentów, by wykorzystując osiągnięcia postępu technicznego wytwarzali coraz więcej bez obawy o zbyt. Powstawały „góry żywności” i olbrzymie koszty magazynowania i upłynniania nadwyżek produktów rolnych [Krzyżanowski 1990]. System cen gwarantowanych był uzupełniany przez stosowanie barier i opłat celnych na granicach Wspólnoty oraz mechanizm subsydiowania eksportu.

System wspierania cen rolnych doprowadził wprawdzie do pewnej stabilizacji dochodów rolniczych, ale jednocześnie spowodował znaczny spadek konkurencyjności cenowej produktów rolniczych pochodzących z krajów Wspólnoty. Stąd kolejne, poczynając od 1992 r., reformy WPR zmierzały m.in. do zaradzenia temu problemowi.

Zmianę podejścia do sprawy konkurencyjności rolnictwa można też prześledzić analizując strukturę wydatków na WPR w ciągu ostatniego trzydziestolecia.

Od początku istnienia WPR, do roku 1992 (tzw. reforma Mac Sharry’ego), wydatki na politykę rolną można podzielić na wsparcie rynkowe i na subsydia eksportowe. Dopiero na początku lat osiemdziesiątych niewielki procent wydatków zaczęto przeznaczać na cele polityki strukturalnej w rolnictwie, co wprawdzie w minimalnym stopniu, ale zaczęło już służyć poprawie konkurencyjności w rolnictwie.

Prawdziwy zwrot w polityce rolnej nastąpił w 1992 r., kiedy zdecydowano się na radykalne cięcia tzw. cen interwencyjnych (cen w interwencyjnym skupie państwowym) na podstawowe produkty rolne, tak by dostosować je do cen światowych. Jako rekompensatę dla producentów wprowadzono system płatności bezpośrednich. Płatności te zaczęły coraz bardziej ważyć w strukturze wydatków na WPR [Hoelgaard 2010, str. 5], stanowiąc ponad połowę ich wartości.

W międzyczasie, wraz z rozwojem rokowań w ramach Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization, WTO), nasiliły się z wielu stron ataki na wspólną politykę rolną, zarówno z USA, jak i tzw. grupy CAIRNE, skupiającej kraje niesubsydiujące rolnictwa, a także ze strony krajów rozwijających się. Wszystkim stronom chodziło o to samo. WPR przez system dopłat sztucznie stymuluje produkcję, która następnie jest eksportowana po cenach światowych poza Unię. Sytuacja taka jest korzystna dla producentów i eksporterów unijnych (ci ostatni otrzymują subsydia eksportowe), ale „wypacza” handel światowy. Gdyby bowiem nie subsydia krajowe i eksportowe, wywóz produktów unijnych byłby nieopłacalny i nie oddziaływałby na układ cen światowych. Stąd

naciski na UE ze strony pozostałych członków WTO na eliminację subsydiów eksportowych i zmianę systemu wsparcia wewnętrznego (domestic support).

W wyniku dalszych negocjacji w ramach WTO (tzw. runda Doha) Unia zgodziła się na zmniejszanie wielkości subsydiowania eksportu rolnego, aż do jego całkowitej eliminacji.

Od 1.01.2005 r. wprowadzono w krajach „starej UE” system płatności bezpośrednich „oddzielonych od wielkości produkcji” (decoupled direct payments). Wysokość płatności była w większości przypadków oparta na rzeczywistej wielkości wypłat dla każdego rolnika otrzymanych w okresie referencyjnym 2000-2002. Była to płatność oparta o wysokość plonów i obsadę zwierząt gospodarskich z przeszłości, przypadająca na 1 ha UR. Płatność taka, czyli tzw. „jednolita płatność obszarowa” (system Single Payment Scheme, SPS) nie sugerowała rolnikowi zwiększenia określonego kierunku produkcji, tak jak było to w systemie poprzednim. Tym samym nie powodowała bezpośrednio powstawania nadwyżek, które kierowane na rynek światowy, „wypaczałyby” układ światowego handlu produktami rolniczymi. Należy przypomnieć, że w „nowych krajach członkowskich” od 2004 r. obowiązuje system płatności SAPS (Single Area Payment Scheme) nieco odmienny w konstrukcji od systemu SPS, ale o podobnym oddziaływaniu na rynek światowy. Oba warianty systemu „decoupled direct payments” zostały zaaprobowane na forach WTO i stanowią dominującą część wydatków na WPR.

Charakterystyczne też jest że w krajach „starej Unii” udział wydatków na tzw. II filar (rural development) stanowi około 20% ogółu wydatków na WPR, podczas gdy w nowych krajach członkowskich proporcja między I filarem (płatności bezpośrednie, interwencja) a II filarem kształtuje się jak 50:50. Można więc powiedzieć, że same kraje starej UE, dbając przede wszystkim o podtrzymanie dochodów rolników, przesądziły o tym, że gros środków nie zostało przeznaczone na finansowanie inwestycji i modernizacji, co niewątpliwie podniosłoby konkurencyjność sektora, a środki wydatkowane na płatności bezpośrednie.

## **Konsekwencje zmian polityki rolnej Unii Europejskiej**

Jednym z celów wspomnianej już reformy Mc Sharry’ego była redukcja cen interwencyjnych na wiele produktów rolnych. W okresie 1991-2009 ceny interwencyjne podstawowych produktów rolnych w UE zmniejszyły się następująco: pszenica miękka o 48%, pszenica twarda o 60%, wołowina o 50%, ryż o 60%, masło o 24%, odtłuszczone mleko w proszku (OMP) o 3%, cukier o 34%.

Kolejnym celem było ograniczenie nadwyżek produkcji nad konsumpcją spowodowanych korzystnym układem cen zbytu. Według analiz Komisji Europejskiej [Hoelgaard 2010, str. 9] udział nadwyżki produkcyjnej w stosunku do wielkości konsumpcji w ciągu ostatnich 20 lat zmniejszył się następująco: pszenica z 25% na 7%, jęczmień z 17% na 7%, wołowina z 7% do niedoboru w ostatnich latach, wieprzowina utrzymuje się na poziomie 5%, drób z 10% na 2%, OMP z 18% na 10%, sery z 6% na 5%, cukier z 26% na 6%. Wyjątkiem w grupie produktów poddanych analizie jest masło: udział nadwyżki w wielkości konsumpcji zwiększył się z 5 do 9%.

Zmniejszenie poziomu nadwyżki produkcji nad konsumpcją ogranicza konieczność wywozu produktów poza UE i stosowania systemu subsydiów wywozowych, co ogólnie sprzyja poprawie konkurencyjności rolnictwa UE.

Obniżenie poziomu cen rolnych w UE i dostosowywanie ich do cen światowych można też prześledzić na przykładzie poszczególnych produktów, w tym produktu podstawowego, jakim jest pszenica. W przypadku cen tego zboża w ostatnich latach nastąpiło prawie idealne dopasowanie ceny rynkowej pszenicy w UE do cen oferowanych przez USA [Hoelgaard 2010, str. 10].

Także według opracowań IERiGZ [Rynek... 2010] można stwierdzić, że poziom cen produktów rolnych w krajach UE coraz bardziej zbliża się do poziomu cen światowych, a tym samym poprawia się konkurencyjność rolnictwa Unii Europejskiej.

Z czego w gruncie rzeczy wynika zbliżanie się cen produktów rolnych w Unii Europejskiej i poza nią? Można tu postawić kilka hipotez, które wymagałyby weryfikacji w dalszych badaniach.

Układ tzw. łańcucha żywnościowego (food chain) w krajach UE i w rozwiniętych krajach poza Unią Europejską jest zbliżony. Na jego początku występują ceny, które otrzymują producenci rolni w poszczególnych krajach. Ich poziom jest zbliżony. Na końcu łańcucha występują ceny detaliczne produktów żywnościowych.

Ceny detaliczne produktów żywnościowych dostępnych w międzynarodowych sieciach supermarketów, głównym miejscu zakupów przez konsumentów, mają tendencję do wyrównywania się. Supermarkety stosują w różnych krajach podobne marże, opłaty itp., co warunkuje cenę, którą otrzymuje producent.

Ceny środków produkcji także mają tendencję do „upodobniania się”. Dotyczy to przede wszystkim maszyn rolniczych, produkowanych przez międzynarodowe koncerny, nawozów mineralnych i środków ochrony roślin. Zbliżony w UE i poza nią poziom cen środków produkcji może sprawić, że ceny na produkt rolny, które jest w stanie zaakceptować producent, będą zbliżone.

## Literatura

- Hoelgaard L. [2010]: The future of the CAP: issues of the post-2013 debate. [W:] Agra Europe Outlook for Agriculture 2010. Londyn, 16 marca 2010..
- Konkurencyjność przedsiębiorstw – nowe podejście. [2002]. E. Skawińska (red.). PWN, Warszawa.
- Krzyżanowski J. [1990]: Cenowe i pozacenowe instrumenty oddziaływania na produkcję rolniczą w EWG. [W:] Problemy Rolnictwa Światowego, tom IV. SGGW, Warszawa.
- Ocena konkurencyjności polskich producentów żywności po akcesji do Unii Europejskiej (synteza). [2009]. IERiGZ, Warszawa.
- Rynek rolny – analizy, tendencje, oceny. [2010]. IERiGZ, Warszawa.
- Woś A. [2001]: Konkurencyjność wewnętrzna rolnictwa. IERiGZ, Warszawa.