

Ewa Bąk-Filipek

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

FINANSOWE WSPARCIE RYNKU WOŁOWINY W POLSCE

THE FINANCIAL SUPPORT OF BEEF MARKET IN POLAND

Słowa kluczowe: wsparcie finansowe, polityka państwa, rynek wołowiny

Key words: the financial support, the state policy, beef market

Abstrakt. Rynek mięsa w Polsce jest jednym z ważniejszych rynków rolnych. Produkcja mięsa ulega w czasie pewnym wahaniom, które zależą m.in. od wielkości i struktury spożycia mięsa oraz od wysokości cen skupu żywca i poziomu cen detalicznych mięsa i jego przetworów. Rynek mięsa w Polsce nie jest jednorodny. Zmiany gospodarcze zachodzące w ciągu ostatnich dwudziestu lat doprowadziły do wyraźnego wyodrębnienia się rynku żywca i mięsa, a w jego obrębie rynku żywca i mięsa wołowego i cielęcego. Rynek mięsa jest podatny na wahania koniunkturalne na rynku krajowym i rynkach międzynarodowych. Dlatego istotną rolę odgrywa polityka państwa względem tego rynku. Wskazano podstawowe działania organów państwa w zakresie finansowego wsparcia rynku wołowiny w Polsce. Analizą objęto dane statystyczne oraz sprawozdawczość podstawowych organów państwa, za których pośrednictwem realizowana jest polityka wsparcia finansowego rynku wołowiny.

Wstęp

Polskie rolnictwo, podobnie jak rolnictwo w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej (UE), wymaga stałego wsparcia ze względu na niską opłacalność produkcji większości produktów rolnych. W celu zapewnienia m.in. bezpieczeństwa żywności poszczególne kraje członkowskie w ujednolicony sposób w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) realizują wsparcie rolnictwa na poziomie producenta rolnego, a także przetwórstwa i rynku. Instytucją wspierającą polskie rolnictwo z krajowych i unijnych środków jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Spełnia ona wszystkie wymogi UE oraz ma stałą akredytację agencji płatniczej. ARiMR rozdziela środki finansowe w ramach WPR UE, a także z krajowego budżetu. Dzięki nim wzrasta efektywność produkcji rolniczej, unowocześniane są zakłady przetwórstwa i w efekcie poprawia się jakość żywności. Finanse te wpływają także na poprawę atrakcyjności polskiej wsi jako miejsca zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej. Temu celowi służą m.in. inwestycje związane z modernizacją i rozbudową lokalnej infrastruktury, poprawą regionalnych połączeń komunikacyjnych, powszechnym udostępnieniem internetu oraz rozwojem przedsiębiorczości.

Głównym celem badań było wskazanie istoty wsparcia dla polskiego rolnictwa, zarówno w ramach krajowej pomocy, jak i z budżetu WPR, w tym rynku wołowiny. Zakres krajowego wsparcia zależy w dużej mierze od zasad określonych w polityce unijnej odnośnie zachowania reguł konkurencyjności w sektorze rolno-spożywczym. Pomimo ograniczeń, krajowe wsparcie w Polsce jest relatywnie szerokie, przy czym bardzo ograniczona jest grupa potencjalnych beneficjentów tej pomocy. Ponadto wskazano rolę dwóch najważniejszych instytucji biorących czynny udział we wdrażaniu wsparcia: ARiMR oraz Agencji Rynku Rolnego (ARR).

Rynek wołowiny w Polsce w latach 2005-2011

Produkcja mięsa w Polsce zależy w dużej mierze od pogłowia zwierząt gospodarskich. Po wejściu Polski do UE zanotowano wzrost pogłowia bydła, które systematycznie rosło w latach 2005-2008. W 2009 r. odnotowano nieznaczny spadek pogłowia, który wyniósł prawie 1%. Od 2010 r. pogłowie znów wzrosło. Jednym z najważniejszych elementów rynku, który w istotny sposób wpływa na warunki

Tabela 1. Pogłowie bydła w Polsce w latach 2005-2011 stan w czerwcu
Table 1. Cattle population in Poland in 2005-2011 as of June

Lata/ Years	Pogłowie bydła [tys.]/ Cattle population [thous.]	
	ogółem/ total	w tym krowy/ including cows
2005	5482	2795
2006	5606	2824
2007	5696	2787
2008	5757	2807
2009	5700	2688
2010	5724	2656
2011	5767	2626

Źródło/Source: Użytkowanie gruntów... 2012

Tabela 2. Ceny skupu żywca wołowego i cielęcego w latach 2005-2011 (stan w czerwcu)
Table 2. Purchase prices of beef and veal in 2005-2011 as of June

Lata/ Years	Ceny skupu [zł/kg]/Purchase prices [PLN/kg]		
	żywiec wołowy/beef livestock		cielęta/ calves
	ogółem/ total	młodego bydła rzeźnego/ young cattle for slaughter	
2005	4,28	4,54	9,79
2006	4,23	4,49	11,25
2007	3,91	4,16	8,10
2008	4,19	4,48	7,67
2009	4,90	5,47	9,71
2010	4,37	4,61	9,21
2011	5,65	6,05	8,32

Źródło/Source: Skup i ceny... 2007-2012, Rynek mięsa 2012

jego rozwoju, są ceny. Ceny skupu na rynku rolnym są czynnikiem warunkującym utrzymywanie odpowiedniego pogłowia zwierząt, a ich zmiany powodują zmiany w podaży i produkcji mięsa.

Ceny skupu na rynku żywca wołowego i cielęcego gwałtownie wzrosły w momencie wejścia Polski do UE, co nazwano nawet „szokiem cenowym”. W następnych latach uległy one obniżeniu, jednakże są nadal na poziomie wyższym niż w okresie przedakcesyjnym.

Działania ARiMR na rynku rolnym w Polsce

W perspektywie budżetowej UE na lata 2007-2013 polski sektor rolno-spożywczy może skorzystać ze wsparcia w wysokości 43 mld euro, tj. około 170 mld zł. Przez 18 lat ARiMR wypłaciła beneficjentom łącznie z unijnych i krajowych środków ponad 161 mld zł. Około 94% tej kwoty przeznaczono na inwestycje prowadzone w zakładach przetwórczych, gospodarstwach rolnych lub na obszarach wiejskich oraz w przedsięwzięcia zapewniające ochronę środowiska naturalnego. ARiMR realizuje [*Sprawozdanie z działalności...* 2008, 2011]:

- płatności bezpośrednie, w ramach których przyjmuje co roku około 1,4 mln wniosków od rolników; w 2011 r. szacuje się, że dopłaty przekroczyły 14,6 mld zł;
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013), którego budżet wynosi łącznie 17,4 mld euro, tj. około 70 mld zł; do tej pory wypłacono z niego ponad 29,8 mld zł;
- Program Operacyjny (PO) „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013” z budżetem około 1 mld euro, tj. około 4,5 mld zł;
- pomoc krajową w formie dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych i dofinansowania dla firm prowadzących utylizację upadłych zwierząt gospodarskich;
- prowadzenie Systemu Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt, który jest ważnym elementem systemu zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego żywności w UE.

Zmiany zachodzące w polskim rolnictwie są coraz bardziej widoczne i przybliżają Polskę do najbardziej rozwiniętych państw. Wyodrębniła i umacnia się grupa gospodarstw produkujących na rynek, firmy przetwórcze z powodzeniem konkurują swoimi wyrobami na rynkach światowych.

Środki rozdzielone przez ARiMR wpłynęły też korzystnie na ochronę środowiska naturalnego. Wspierane finansowo przedsięwzięcia miały zapewnić m.in. ochronę wód gruntowych przed zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego. Wybudowane zostały m.in. płyty obornikowe o łącznej powierzchni blisko 3,8 mln m² oraz około 3,2 m³ zbiorników na gnojówkę i gnojowicę. Dziewięćset gospodarstw uzyskało możliwość odprowadzania lub oczyszczania ścieków.

Finansowanie rolnictwa ma bardzo istotne znaczenie przy wspieraniu inwestycji związanych z przetwórstwem żywności. Z badań prowadzonych przez ARiMR wynika, że 97% środków z dopłat

bezpośrednich rolnicy przeznaczają na cele produkcyjne, a tylko 3% na konsumpcję. Jeszcze lepiej sytuacja wygląda w przypadku wykorzystania pieniędzy z programów inwestycyjnych. Poprawia się struktura agrarna w Polsce. W 2007 r. średnia powierzchnia gospodarstwa wynosiła 9,91 ha, w 2008 r. przekroczyła nieznacznie 10 ha, w 2009 r. osiągnęła 10,15 ha, w 2010 r. – 10,23 ha, w 2011 r. – 10,36 ha, a w 2012 r. – 10,38 ha [Sprawozdanie z działalności... 2008, 2011].

Środki finansowe przeznaczone na wsparcie rozwoju wsi i rolnictwa

Środki przeznaczone w Polsce na wsparcie zrównoważonego rozwoju wsi i zwiększenie konkurencyjności sektora rolno-żywnościowego pochodzą przede wszystkim z krajowego i unijnego budżetu. W polskim budżecie można wyróżnić pięć kategorii wydatków, których celem jest realizacja przyjętych celów w rolnictwie [Wieliczko 2009]:

- finansowanie zadań w zakresie rolnictwa i rozwoju wsi współfinansowanych ze środków UE;
- funkcjonowanie sprawnej administracji rolnej i jednostek oraz instytucji realizujących zadania w obszarze rolnictwa;
- funkcjonowanie agencji płatniczych;
- finansowanie w ramach krajowej polityki rolnej zadań budżetowych;
- finansowanie innych zadań.

Wzrost środków względem planowanych o prawie 2 mld zł był spowodowany głównie sytuacją na rynkach rolnych i większego niż zakładano wsparcia sektora.

Należy pamiętać, że budżet państwa nie obejmuje wszystkich środków przeznaczonych na rolnictwo. Środki finansowe znajdują się także w budżetach jednostek lokalnych, w rezerwie celowej oraz środkach przeznaczonych na Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). ARiMR w ramach krajowej polityki rolnej m.in. udziela wsparcia związanego z finansowaniem części kosztów inwestycji przez dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych, częściowo spłaca kapitał kredytu lub też udziela gwarancji i poręczeń.

Takie formy pomocy mają służyć realizacji różnorodnych celów związanych ze wzrostem konkurencyjności rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego oraz z dostosowaniem sektora do wymagań związanych z ochroną środowiska i dobrostanem zwierząt. Dominującym sposobem wspierania polskiego rolnictwa są instrumenty, które są współfinansowane przez UE.

Liczba wniosków złożonych przez producentów rolnych w ramach kampanii 2011 r. była o około 10 tys. mniejsza niż w poprzednim roku (tab. 3). Systematyczny spadek liczby osób ubiegających się o płatności był równomierny we wszystkich województwach, co wskazuje na zmiany w całym sektorze.

Tabela 3. Liczba złożonych wniosków o płatności bezpośrednie w kolejnych kampaniach w latach 2004-2011
Table 3. Number of applications for direct payments in the subsequent campaigns in the years 2004-2011

Liczba złożonych wniosków/Number of applications [mln]							
2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1,40	1,48	1,47	1,45	1,42	1,39	1,37	1,36

Źródło: *Sprawozdanie z działalności ARiMR za 2011 r.*
Source: *Report on the activities of ARMA for 2011*

Poza ARiMR instrumenty pomocy krajowej wdrażane są także przez ARR, która odpowiada za administrowanie mechanizmami interwencji rynkowej WPR realizowanymi ze środków Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz krajowych instrumentów.

Instrumenty wsparcia finansowego rynku wołowiny w Polsce

ARR działa m.in. na podstawie Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz.U. z 2007 r. nr 231, poz. 1702, z późn. zm.) oraz statutu ARR, który wszedł w życie na podstawie Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 lutego

2008 r. w sprawie nadania statutu Agencji Rynku Rolnego (Dz.U. Nr 30, poz. 181, z późn. zm.).

Po uzyskaniu akredytacji oraz statusu agencji płatniczej ARR (Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2004 r. w sprawie ustanowienia Agencji Rynku Rolnego agencją płatniczą (Dz.U. nr 76, poz. 713, z późn. zm.), zgodnie z prawodawstwem wspólnotowym, administruje w Polsce mechanizmami WPR finansowanymi i współfinansowanymi z budżetu UE oraz mechanizmami finansowanymi z krajowego budżetu. Akredytacja w zakresie uruchamiania środków pochodzących z EFRG została przyznana ARR na mocy Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie przyznania Agencji Rynku Rolnego akredytacji jako agencji płatniczej w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (Dz.U. nr 204, poz. 1507, z późn. zm.).

Wraz z powołaniem ARR jako agencji płatniczej została ona zobowiązana do:

- wypłacania beneficjentom środków finansowych,
- prowadzenia rachunków księgowych oraz pełnienia nadzoru i kontroli wydatkowanych środków finansowych zgodnie z wymogami EFRG (funkcja płatnicza),
- prawidłowej implementacji prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego mechanizmów WPR (funkcja wdrażająca),
- pośredniczenia w przekazywaniu informacji między organami UE a uczestnikami mechanizmów WPR (funkcja informacyjna).

Zadania ARR skierowane są głównie na stabilizowanie rynków rolnych i żywnościowych oraz wzrost konkurencyjności unijnych produktów rolno-spożywczych na rynkach światowych.

Głównymi instrumentami wsparcia polskiego rynku wołowiny, administrowanymi przez ARR jest refundowany eksport mięsa wołowego i jego przetworów oraz wsparcie promocyjne i informacyjne na wybranych rynkach rolnych, w tym na rynku wołowiny. Dane w tabeli 4 wskazują na coraz większy refundowany eksport wołowiny z Polski zarówno w ujęciu ilościowym, jak i wartościowym. Jest to efektem niskiego popytu wewnętrznego na wołowinę, co spowodowane jest słabą sytuacją ekonomiczną polskich gospodarstw domowych. Głównym kierunkiem polskiego refundowanego eksportu pozostaje Turcja (67%), chociaż jej udział w strukturze eksportu spada na korzyść Rosji (18%). W ostatnim roku wskazywano także takie kraje, jak: Izrael, Macedonia, Uzbekistan, Kazachstan, Chorwacja, Egipt, Azerbejdżan i inne [*Sprawozdanie z działalności... 2005-2011*].

W celu zapewnienia konkurencyjności unijnego sektora rolno-spożywczego oraz pobudzenia popytu na określone produkty, w tym wołowinę, Komisja Europejska dofinansowuje i nadzoruje działania promocyjne i informacyjne. Głównie kampanie dotyczą promocji mięsa wieprzowego. Jednak we wrześniu 2012 r. ARR zawarła umowę na realizację programu „QMP – wołowina zawsze dobra”. Ma on na celu poinformowanie konsumentów i pośredników handlowych o systemie QMP gwarantującym wysoką jakość, bezpieczeństwo i specyficzne cechy certyfikowanej wołowiny, np. kruchość, soczystość.

Ponadto, ARR administruje dziewięcioma funduszami promocji produktów rolno-spożywczych, w tym Funduszem Promocji Mięsa Wołowego. W 2012 r. na rachunek bankowy tego funduszu wpłynęło 4,2 mln zł. Środki te zostały przeznaczone na wspieranie marketingu rolnego i promocję mięsa wołowego i jego przetworów. Sfinansowano m.in. kampanię medialną „Polska wołowina na polskim stole” oraz inne działania promujące spożycie wołowiny.

Tabela 4. Refundowany eksport mięsa wołowego i przetworów w latach 2005-2012
Table 4. Reimbursed exports of beef in 2005-2012

Lata/ Years	Wołowina/Beef	
	tys. t/ thous. t	mln zł/ mln PLN
2005	14,7	47,0
2006	8,0	21,0
2007	6,8	14,4
2008	7,7	9,1
2009	11,3	13,2
2010	14,0	16,8
2011	48,0	43,5
2012*	74,4	63,3

* W okresie I-IX/*in the period I-IX*
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności ARR za lata 2005-2012

Source: own study based on AMA data 2005-2012

Podsumowanie

Krajowa pomoc publiczna na rzecz rolnictwa realizowana w państwach UE ma stanowić jedynie uzupełnienie wsparcia otrzymywanego przez sektor rolnictwa w ramach WPR. W związku z tym zakres pomocy krajowej jest relatywnie niewielki i ściśle ograniczony wspólnotowymi regulacjami wynikającymi z polityki konkurencyjności. Zakres wsparcia stosowany przez Polskę w ramach pomocy krajowej jest w miarę szeroki, ale większość instrumentów skierowana jest do bardzo niewielkich grup potencjalnych beneficjentów. Najważniejszym elementem krajowej pomocy o charakterze systemowym jest system kredytów preferencyjnych, które ze względu na kwotę wsparcia oraz różnorodność w większym stopniu pozwalają na realizację odmiennych potrzeb polskiego rolnictwa i stanowią ważną alternatywę dla działań realizowanych w ramach polityki UE względem rolnictwa. Rynek wołowiny jest jednym z bardziej wrażliwych na wahania koniunkturalne rynków rolnych. Zawsze był to rynek w dużej mierze wspierany przez przepisy unijne. Pomimo ograniczenia większości form wsparcia, pozostały trzy bardzo ważne: skup interwencyjny, dopłaty do prywatnego przechowywania oraz refundacje wywozowe. Ze względu na relatywnie wysokie ceny, niską jakość produkowanej wołowiny oraz niski poziom popytu, nadal bardzo ważne jest wspieranie przez państwo tego istotnego i wrażliwego segmentu rynku mięsa.

Literatura

- Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w 2008 roku.* 2009: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa.
- Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2011 rok.* 2012: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa.
- Sprawozdania z działalności Agencji Rynku Rolnego za lata 2005-2012:* Agencja Rynku Rolnego, Warszawa.
- Sprawozdanie z działalności Agencji Rynku Rolnego w 2011 roku.* 2012: Agencja Rynku Rolnego, Warszawa.
- Fizyczne rozmiary produkcji zwierzęcej w 2009 r.* 2010: GUS, Warszawa.
- Rynek mięsa.* 2012: Raporty. IERiGŻ-PIB, Warszawa, wrzesień 2011, maj 2012, październik.
- Rowiński J. 2008: *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Program Wieloletni 2005-2009*, nr 118, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Skup i ceny produktów rolnych.* 2007-2012: GUS, Warszawa.
- Wieliczko B. 2009: *Wykorzystanie unijnego i krajowego wsparcia finansowego dla polskiej wsi i rolnictwa w 2008 roku*, Wyd. IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Wysocki F., Waloch R. 2007: *Regionalne zróżnicowanie produkcji rolniczych surowców zwierzęcych i ich przetwórstwa*, Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań.
- Użytkowanie gruntów, powierzchnia zasiewów i pogłowia zwierząt gospodarskich w 2012 roku.* 2012: GUS, Warszawa.

Summary

Meat market in Poland is one of the major agricultural markets. Meat production is a time variable, which depends inter alia the size and structure of meat consumption and the amount of livestock purchase prices and the level of retail prices of meat and dairy products. Meat market in Poland is not homogeneous. Economic changes taking place in the last twenty years have led to a clear separation of the livestock and meat market, and its market within the livestock and beef and veal. Meat market is susceptible to fluctuations in the domestic and international markets. Therefore, an important role is played by the policy of the state towards this market. This study identifies the basic activities of state bodies in the field of financial support for the beef market in Poland. The analysis included available statistical data and reporting of the principal organs of the state, through which the state pursued a policy of financial support market functioning beef.

Adres do korespondencji
dr inż. Ewa Bąk-Filipek
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu
tel. (22) 593 40 80
e-mail: ewa.bak.filipek@wp.pl