

MAGDALENA KOZERA, ZBIGNIEW GOŁAŚ

## INTERWENCJONIZM PAŃSTWOWY NA RYNKU ZBÓŻ W POLSCE

*Z Katedry Ekonomiki Gospodarki Żywnościowej  
Akademii Rolniczej im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu*

**ABSTRACT.** This paper presents the state intervention at the cereal market in Poland. The unit responsible for intervention policy at the agricultural market is Agencja Rynku Rolnego (The Agricultural Market Agency). The basic goal of its activity is stabilization of the situation at branch agriculture markets and the guarantee of incomes in agriculture.

**Key words:** grain market, intervention policy, balance, intervention purchases, direct purchases, prices of wheat and rye

### Wstęp

Przywrócenie zasad funkcjonowania gospodarki rynkowej w Polsce oznacza między innymi poddanie rynkowej weryfikacji ogółu podmiotów funkcjonujących we wszystkich ogniwach agrobiznesu, na wszystkich etapach wytwarzania, przetwarzania i dystrybucji surowców i produktów żywnościowych. Na wolnym rynku rządzi prawo popytu i podaży oraz procesy konkurencji, doświadczenia światowej gospodarki wskazują jednak, że tylko nieliczne kraje pozostawiają rolnictwo na pastwę rynku. Większość państw stara się chronić i wspierać rynek rolny za pośrednictwem interwencji na rynku wewnętrznym i protekcji w handlu zagranicznym (Czyżewski 1996, Hunek 1991, Woś 1993).

Intercjonizm wobec rolnictwa jest pochodną polityki ekonomicznej państwa, uwzględniającej cechy gospodarki rolnej, wynikające z istoty gospodarowania na roli oraz popytu żywnościowego, jest także jednym z podstawowych instrumentów polityki rozwoju wsi i rolnictwa (Ciechowski 1997). Przedmiotem interwencji powinna być zatem ingerencja w infrastrukturę, rynek, stosunki z zagranicą i dochody rolników. Założone cele polityki interwencyjnej realizowane są przy pomocy zróżnicowanych instrumentów, do których należą: protekcjonizm celny, kontyngentowanie produkcji, subwencje do cen rolnych, preferencje kredytowe, ceny minimalne, interwencyjny skup

nadwyżek, kontrola jakości, ustawodawstwo antymonopolowe, zamówienia publiczne, gwarancje rządowe, gromadzenie rezerw państwowych oraz finansowanie programów naukowo-badawczych.

## Przedmiot i zakres interwencji

Podstawowym celem interwencji na rynku zbóż jest stabilizacja ekonomiczna warunków produkcji na poziomie gwarantującym samowystarczalność zbożową, która stanowi podstawę rozwoju konkurencyjnej produkcji zwierzęcej (**Seremak-Bulge 2000**). W sytuacji gdy kraje UE dążą do obniżki cen zbóż do poziomu cen światowych, a w świecie narasta presja na liberalizację handlu zagranicznego, osiągnięcie takiego stanu w Polsce nie jest możliwe bez interwencji państwa.

Podmiotem realizującym cele polityki interwencyjnej na rynku zbóż w Polsce jest, powołana w czerwcu 1990 roku, Agencja Rynku Rolnego (ARR) wspierana przez inne agendy rządowe. Od początku działalności do najważniejszych zadań ARR na rynku zbóż można zaliczyć:

- interwencyjny skup zbóż na przechowywanie lub sprzedaż w kraju albo zagranicą, by stabilizować cenę;
- gromadzenie i gospodarowanie rezerwami zbóż;
- wspieranie przedsięwzięć w dziedzinie obrotu zbożami, zwłaszcza prywatnych podmiotów prowadzących działalność w sferze handlu zbożami, głównie przez udzielanie poręczeń i gwarancji kredytowych na skup, przechowywanie i eksport zbóż;
- prowadzenie analiz i prognoz rynku zbóż, opracowywanie informacji w tym zakresie oraz formułowanie propozycji i inicjowanie działań zmierzających do rozbudowy infrastruktury rynkowej oraz usprawnienia zasad funkcjonowania rynku zbóż.

Podwójne zasilanie finansowe, obejmujące dotacje z budżetu państwa oraz środki własne, wpływa na charakter ARR, która jest instytucją sterującą rynkiem w imieniu państwa i jednocześnie państwową korporacją gospodarczą uczestniczącą w obrocie rolnym, zainteresowaną zyskiem swoich lub związanych z nią spółek i innych podmiotów gospodarczych (**Adamowicz 1995**). Zgodnie z przepisami znowelizowanej ustawy o utworzeniu i działalności ARR z 1996 r. opracowywane są coroczne programy działań interwencyjnych. Każdorazowo program taki zostaje przyjęty uchwałą Rady Ministrów na wniosek Rady Agencji, Ministra Rolnictwa oraz Ministra Finansów i zawiera:

- listę podstawowych produktów rolnych oraz produktów i półproduktów żywnościowych będących przedmiotem oddziaływania ARR,
- prognozę poziomu cen, według których będą prowadzone działania interwencyjne i gospodarka rezerwami państwowymi w zakresie zakupu i sprzedaży produktów objętych programem,
- wysokość środków finansowych niezbędnych na działania interwencyjne z uwzględnieniem wpływów pochodzących z dotacji budżetowej, dochodów własnych i innych źródeł (**Program działań...** 1997, 1998, 1999, 2000).

Zakres działań interwencyjnych określonych w programach wynika z dokonanych ocen przewidywanego rozwoju sytuacji na podstawowych rynkach rolnych, ich znaczenia w rolnictwie oraz oceny możliwości finansowych ARR. Uwzględnia także istotne elementy innych programów rządowych: program antyinflacyjny czy pomoc powodziąnom. Przykładowo w programie na 1997 r. (**Program działań...** 1997), podobnie jak

w latach poprzednich, na czele listy podstawowych produktów będących przedmiotem oddziaływania ARR znajduje się pszenica konsumpcyjna i żyto konsumpcyjne. Ustalone ceny minimalne tych zbóż uwzględniały przede wszystkim aktualny i przewidywany rozwój sytuacji na krajowym i światowym rynku zbóż, istotny wpływ cen zbóż na opłacalność produkcji zwierzęcej, a także możliwości finansowe ARR gwarantujące skuteczną obronę cen minimalnych. Założono jednocześnie, że ceny interwencyjne skupu pszenicy i żyta mogą być podwyższone do 15% względem cen minimalnych, czyli do planowanego wskaźnika inflacji. Wzrost cen interwencyjnych wynikał z ustawowego obowiązku ARR, jakim jest nie tylko stabilizacja rynku produktów rolnych, w tym rynku zbóż, lecz także obrona dochodów uzyskiwanych w rolnictwie.

Interwencyjną politykę państwa na rynku zbóż ARR realizowała także przez gromadzenie i gospodarkę rezerwami państwowymi. ARR dokonywała również zakupów zbóż w celu utworzenia zapasu operacyjnego, niezależnie od rezerw państwowych, zgodnie z rządowym programem antyinflacyjnym. Stabilizację rynku zbóż w 1997 r. realizowała ARR także poprzez udzielanie poręczeń kredytowych podmiotom gospodarczym wykonującym zadania zgodnie z zakresem zlecenia Agencji. Kwota poręczonych kredytów została przeznaczona na finansowanie skupu i przechowywania zbóż konsumpcyjnych. Na wykonanie tych zadań ARR otrzymała dotacje z budżetu, w wysokości zgodnej z ustawą budżetową oraz wykorzystywała środki własne.

W programie na 1998 r., podobnie jak w roku poprzednim, ustalone ceny minimalne uwzględniały przewidywany poziom cen zbóż na rynku krajowym, na rynku światowym oraz możliwości finansowe ARR (**Program działań...** 1998). Prognozowane ceny zbóż dotyczyły nie tylko zakupów z nowych zbiorów, ale także wykupu zbóż z magazynów autoryzowanych ze zbiorów z 1997 r., co wynikało z zobowiązań ARR w stosunku do podmiotów, które skupowały w tym systemie. Poziom cen przy tym wykupie wynikał z umownej formuły kosztowej. W programie określono także prognozę cen sprzedaży na podstawie przewidywanego średniego poziomu cen uzyskiwanych na przetargach organizowanych przez ARR oraz podstawowe wymagania jakościowe, jakim muszą odpowiadać zboża konsumpcyjne kupowane na zapasy ARR, ponadto wprowadzono kryteria, jakim powinny odpowiadać magazyny przechowujące zboża zakupione w ramach działalności zleconej przez ARR (**Program działań...** 1998). Odchylenia od ustalonych norm skutkowały obniżeniem ceny podstawowej zakupu interwencyjnego.

W ramach tego programu wprowadzono nową formę interwencji ARR na rynku zbóż, polegającą na udzielaniu dopłat dla krajowych przedsiębiorców, którzy dokonywali skupu zbóż konsumpcyjnych (pszenicy i żyta) na zlecenie ARR. Program na 1999 r. był kontynuacją podstawowych form interwencji realizowanych w 1998 r. oraz wprowadzał nowe rozwiązania oddzielając instrumenty wsparcia dochodów rolniczych od instrumentów stabilizujących rynek (**Sochaczewski** 1999).

Podtrzymywanie przez ARR cen na poziomie gwarantującym opłacalność produkcji doprowadziło do zachwiania relacji ekonomicznych obrotu zbożami prowadzonego przez innych uczestników rynku, a w konsekwencji do obniżenia jego rentowności. Główne cele działalności interwencyjnej ARR, tj. ochrona dochodów rolniczych przy jednoczesnej stabilizacji rynku, nie były w pełni osiągnięte, a prawidłowy rozwój rynku był wręcz hamowany.

Wysokie ceny w kraju przy malejących cenach światowych, stawały się impulsem do importu zbóż. Powyższe okoliczności, przy ograniczeniu środków budżetowych, przyczyniły się do zmiany instrumentów, jakimi ARR oddziałuje na rynek zbóż.

Założenia nowej formy interwencji opierały się na obniżeniu cen minimalnych oraz skierowaniu dopłat (w wysokości kompensującej obniżenie tych cen) bezpośrednio do producentów zbóż. W rozwiązaniu tym zastosowano klasyczny model funkcjonowania ceny minimalnej, tzn. przedsiębiorcy (nabywcy) zobowiązani byli do płacenia za zboże nie mniej niż obowiązujące ceny minimalne. Określono także czas funkcjonowania tej formy interwencji (sierpień-październik). Chcąc zachęcić producentów do opóźniania sprzedaży zbóż, wprowadzono wyższe dopłaty za zboża dostarczone we wrześniu i październiku. Zróżnicowanie dopłat stworzyło ekonomiczne podstawy do organizowania przez producentów przechowywania zbóż we własnych zakresie. Kluczowym elementem zachęcającym przedsiębiorców do uczestnictwa w skupie zbóż z zastosowaniem dopłat, a zarazem znacznie obniżającym koszty zakupu i przechowywania ziarna było obniżenie oprocentowania kredytu skupowego oraz wydłużenie terminu jego spłaty. Kredyty preferencyjne udzielane były przedsiębiorcom mającym podpisane umowy z ARR na skup zbóż z bezpośrednią dopłatą oraz posiadającym magazyny atestowane przez właściwy organ sanitarny.

Jednym z warunków prowadzenia skupu z dopłatami dla producentów zbóż było określenie minimalnej partii dostawy zboża od jednego dostawcy – nie mniej niż 3 tony. Dostosowując się do metod i zasad interwencji obowiązujących w UE, zmodyfikowano także stosowane uprzednio terminy skupu interwencyjnego. Zadania te ARR mogła realizować po dokonaniu nowelizacji statutu<sup>1</sup>. Jako datę rozpoczęcia zakupów interwencyjnych przyjęto 1 listopada – jak w UE (poprzedni termin od 15 lipca do 31 października). Uzyskanie dopłat przez producentów sprzedających zboże przed 1 listopada uwarunkowano spełnieniem ustalonych przez ARR wymagań jakościowych, które również zostały zmodyfikowane. Wprowadzono możliwość stosowania dwóch zakresów jakościowych (Jasińska 1999). Wdrożenie parametrów objętych drugim zakresem ma ułatwić dostosowanie się do bardziej rygorystycznych zasad określania jakości zbóż, które będą obowiązywały Polskę w momencie uzyskania członkostwa w UE.

System interwencji w latach 2000 i 2001 był kontynuacją wprowadzonego w 1999 r. skupu przez przedsiębiorców za środki pochodzące z preferencyjnych kredytów skupowych z jednoczesnym udzieleniem przez ARR dopłat bezpośrednich producentom (Sochaczewski 2000). Wprowadzając dopłaty bezpośrednie ARR do skupu interwencyjnego, zobowiązano przedsiębiorców (wybranych w drodze przetargów publicznych organizowanych przez oddziały terenowe ARR) do zakupu zbóż spełniających określone wymagania jakościowe wyłącznie od producentów krajowych. Warunkiem otrzymania dopłaty było złożenie oświadczenia, że zboże pochodzi ze zbiorów w ich gospodarstwach. W treści oświadczeń (wg wzoru określonego przez ARR) zawarto także informacje o wielkości gospodarstwa oraz powierzchni obsianej pszenicą i żytem (Sochaczewski 1999). Zestawienia zbiorcze materiałów źródłowych opisują producentów według potencjału produkcyjnego (zasiewy) i rynkowego (sprzedaż). Na podstawie danych z 2000 r. można stwierdzić, że średnia wielkość jednej dostawy w skali kraju wynosiła od 13,7 ton (OT Lublin) do 19,4 ton (OT Katowice), a średnia masa zboża od jednego dostawcy wahała się od 34,7 ton (OT Lublin) do 93,0 ton (OT Szczecin). O ile więc wielkość pojedynczej dostawy znacznie odbiega od standardów unijnych (80 ton), to w przypadku dostaw łącznych od jednego producenta w OT Szczecin, Olsztyn i Katowice wielkość ta przekracza standardy unijne. Z analizy danych OT Olsztyn wynika,

<sup>1</sup>Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania statutu Agencji Rynku Rolnego (Dz.U. nr 59, poz. 625).

że największy udział w ogólnej liczbie gospodarstw uczestniczących w skupie interwencyjnym miały gospodarstwa o powierzchni od 10 do 50 ha (65,2%). Pod względem masy sprzedanego ziarna dominowały gospodarstwa powyżej 500 ha (50,7%), które stanowiły 3,9% ogólnej liczby dostawców (Pałach i Sekciński 2001).

Uwzględniając powyższe, gospodarstwa te w podobnym stopniu partycypowały w kwotach dopłat bezpośrednich, podczas gdy gospodarstwa do 20 ha uzyskały 6,5% łącznej kwoty dopłat. Dopłaty bezpośrednie stymulują więc intensyfikację produkcji zbożowej w gospodarstwach wielkoobszarowych.

W okresie 1992-2000 w Polsce interwencją objętych było 13%-50% skupu zbóż ogółem (tab. 1). Udział ten był mniejszy w latach niższych zbiorów, a wzrastał w latach urodzaju. Pomijając wielkości skrajne, co roku przedmiotem oddziaływania ARR objęte było od 20% do 30% skupu. Od 1999 r. przesunięcie wydatków na dopłaty bezpośrednie dla producentów zbóż i ograniczenie zakupów przez ARR pozwoliło na zwiększenie skali interwencji. Będące w jej dyspozycji środki w 1998 r. umożliwiły zakup około 1,55 mln ton, podczas gdy w 1999 r. – 3,23 mln ton, w 2000 r. – 3,49 mln ton. Ograniczenie zakupów własnych pozwoliło jednocześnie na zmniejszenie wydatków na utrzymanie zapasów (tab. 2).

Tabela 1

**Zakupy interwencyjne zbóż w Polsce**  
**Intervention purchase of cereals in Poland**

Lata Years	Skup (tys. t) Purchase (thous. t)	Zakupy interwencyjne Intervention purchase			Udział zakupów interwencyjnych w skupie Share of interven- tion purchase in total purchase (%)
		ogółem (tys. t) total (thous. t)	bezpośrednie (tys. t) direct purchase (thous. t)	udział zakupów bezpośred- nich w zakupach ogółem share of direct purchase in total purchase (%)	
1992	3769	1207	324	26,8	32,0
1993	4099	809	726	90,1	19,7
1994	4192	1321	184	13,9	31,5
1995	4604	1556	711	45,7	33,8
1996	4524	590	590*	100,0	13,0
1997	5087	1457	819	56,2	28,6
1998	4885	1546	1 033	66,8	31,6
1999	6396	3225	641	19,9	50,4
2000	7089	3487	750	21,5	49,2

\*Wraz z importem.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie RS Rolnictwa 1998, tab. 16(275), s. 333; RS GUS 2000, tab. 32(381), s. 354 oraz Biul. Inform. ARR 2000 nr 12(114), tab. 1, s. 5; oraz 2001 nr 2(116) tab. 1, s. 6, MRS 2001, tab. 14 (194), s. 301.

\*Inclusive of import.

Source: Own calculations based on RS Rolnictwa 1998, RS GUS 2000, and Biul. Inform. ARR 2000 nr 12(114)/2000, 2(116)/2001, MRS 2001.

**Tabela 2**  
**Wydatki ARR na działalność interwencyjną**  
**Expenses of ARR for intervention**

Lata Years	Zakup produktów Purchase of products			Dopłaty do skupu* Additional payment to purchase*			Wydatki pozostałe Expenses		Wydatki ogółem Total expenses
	razem total	w tym: including:		razem total	w tym including:		razem total	w tym na utrzymanie zapasów reserve maintenance	
		pszenica wheat	żyto rye		pszenica wheat	żyto rye			
1997 tys. zł	506 591	290 795	24 130	–	–	–	37 596	29 756	543 827
%	93,2	53,5	4,4	–	–	–	6,8	5,5	100,0
1998 tys. zł	720 825	491 100	107 100	120 000	–	–	288 420	91 620	1 129 245
%	63,8	43,5	9,5	10,6	–	–	25,6	8,2	100,0
1999 tys. zł	827 500	108 000	19 500	345 500	187 500	27 500	352 823	183 915	1 525 323
%	54,3	7,1	1,3	22,6	12,3	1,8	23,1	12,0	100,0
2000 tys. zł	383 200	72 000	33 000	431 000	297 000	45 500	285 381	78 752	1 099 581
%	34,8	6,5	3,0	39,2	27,0	4,1	26,0	7,2	100,0

\*W 1998 r. – dopłaty dla podmiotów skupu, od 1999 r. – dopłaty bezpośrednie dla producentów zbóż.

Źródło: Roczny program działań interwencyjnych ARR na 1997... 2001. Biul. Inform. ARR nr 5(71)/97 s. 9, 8(86)/98 s. 8, 7(97)/99 s. 15, 5(107)/2000 s. 4.

\*In 1988 additional payment to purchase for subject.

Source: Own calculations based on Roczny program działań interwencyjnych ARR na 1997... 2001 and Biul. Inform. ARR nr 5(71)/97, 8(86)/98, 7(97)/99, 5(107)/2000.

## Skuteczność interwencji na rynku zbóż

Ocena skuteczności polityki interwencyjnej na rynku zbóż jest najczęściej wynikiem oceny działalności ARR, która z jednej strony ma gwarantować społecznie akceptowane dochody rolników, z drugiej – aktywnie wpływać na stabilizację rynku rolnego i rozwój jego struktur organizacyjno-instytucjonalnych. Do realizacji tych zadań na rynku zbóż ARR wykorzystywała głównie instrumenty cenowe oraz skup interwencyjny, dysponując przekazanymi na ten cel dotacjami budżetu państwa i dochodami własnymi. Oczekiwania producentów zbóż, co do rozmiarów interwencji, przy skromnych środkach finansowych na ich realizację, skłaniały ARR do poszukiwania oszczędności i angażowania środków podmiotów działających na rynku zbóż.

Prowadzone działania interwencyjne podporządkowane konieczności podtrzymywania dochodów rolniczych, realizowane w postaci bezpośrednich zakupów po z góry ustalonej cenie, okazały się bardzo kosztowne dla budżetu państwa, a ich wpływ na stabilizację krajowego rynku ograniczony. Podwyższane co roku przez ARR ceny minimalne i interwencyjne zbóż w celu gwarantowania opłacalności produkcji na z góry określonym poziomie skutkowało tym, że już w czasie żniw, tj. w okresie największej podaży, zawyżano ceny. To z kolei dawało impuls do importu zbóż. W konsekwencji ceny zbóż zamiast stopniowo wzrastać w okresie składowania, spadały. Wprawdzie ARR realizowała zakupy po cenach gwarantujących minimalną opłacalność produkcji, jednak zachwiane zostały relacje ekonomiczne obniżające rentowność obrotu zbożami prowadzonego przez innych uczestników rynku (Sochaczewski 1999).

Kosztowne działania interwencyjne nie doprowadziły do stabilizacji na rynku zbóż. W okresie, kiedy prowadzono badania, poziom rynkowych cen skupu rzadko oscylował wokół cen interwencyjnych ustalanych przez ARR. Różnice poziomu tych cen obrazują sytuację popytowo-podażową średnie ceny rynkowe skupu były niższe lub wyższe od cen interwencyjnych. W latach nieurodzaju i jednocześnie wysokiego popytu, skupowano interwencyjnie głównie zboża paszowe, zwiększając podaż, tłumiono wprawdzie tempo wzrostu cen rynkowych, lecz nie eliminowano. W latach większych zbiorów, przy jednoczesnym spadku zapotrzebowania produkcji zwierzęcej, skala zakupów interwencyjnych była zbyt mała, aby wyhamować spadek cen rynkowych. Na różnicę tych cen w porównaniu z ceną interwencyjną, poza wielkością zbiorów i zapotrzebowania krajowego, istotny wpływ wywierała sytuacja na światowym rynku zbóż, a szczególnie w sąsiadujących z Polską krajach CEFTA i UE. Konkurencyjność cenowa, a najczęściej i jakościowa zbóż z tych rynków, wzmocniona mniej lub bardziej legalnymi środkami wsparcia, przy relatywnie niskiej skuteczności systemu ochrony polskiego obszaru celnego, powodowała wzrost importu, nawet w latach obfitych zbiorów. Zwiększało to nierównowagę rynkową skutkującą odchyleniami cen w stosunku do cen prognozowanych w rocznych programach działań interwencyjnych. Należy jednak zauważyć, że odchylenia od tych cen mieściły się w granicach  $\pm 10\%$ , za wyjątkiem 1996 r., kiedy rynkowa cena skupu pszenicy była o 19,1% wyższa od ceny interwencyjnej. Z analizy badanych odchyłeń (tab. 3) wynika, że na poziom cen rynkowych wpływała także jakość skupowanego ziarna.

Ustalane ceny minimalne i interwencyjne obejmowały zboża spełniające określone wymogi i standardy jakościowe. Ceny uzyskiwane przez producentów były najczęściej niższe w wyniku potrąceń z tytułu zawilgocenia i zanieczyszczeń ziarna. Potrącenia te, określone szczegółowo w cennikach skupu interwencyjnego, były często przedmiotem

Tabela 3

**Ceny pszenicy i żyta w Polsce w latach 1990-2000 (zł/dt)**  
**Price of wheat and rye in Poland in years 1990-2000 (zł/dt)**

Wyszczególnienie Specification	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Pszenica – Wheat											
Cena minimalna Minimum procure- ment price	–	–	13,50	20,00	24,00	31,50	40,00	46,00	51,00	45,00	48,00
Cena interwencyjna Intervention price	–	8,20	17,50	24,00	25,00	34,00	48,00	53,00	51,00	54,00	48,00
Cena skupu Purchase price	8,07	7,87	16,32	23,99	24,80	35,36	57,19	50,85	46,83	42,98	50,82
Cena skupu w % ceny interwencyjnej Purchase price/ (%) of intervention price	–	–	93,2	99,9	99,1	104,0	119,1	95,9	91,8	95,5	105,9
Żyto – Rye											
Cena minimalna Minimum procure- ment price	–	–	7,00	14,00	17,00	20,00	28,00	32,00	36,00	32,00	33,00
Cena interwencyjna Intervention price	–	5,60	9,10	17,00	18,00	22,00	33,60	37,00	36,00	39,00	33,00
Cena skupu Purchase price	6,05	4,84	8,69	17,22	17,45	22,54	35,93	37,12	32,08	30,13	36,15
Cena skupu w % ceny interwencyjnej Purchase price/ (%) of intervention price	–	–	95,5	101,3	96,9	102,4	106,9	100,3	89,1	94,2	109,5

Źródło: **Stańko i Bojańczyk** 2000, s. 294, MRS 2001, tab. 15(195), s. 303, Biul. Inf. ARR 2000 nr 5, s. 3 oraz obliczenia własne.

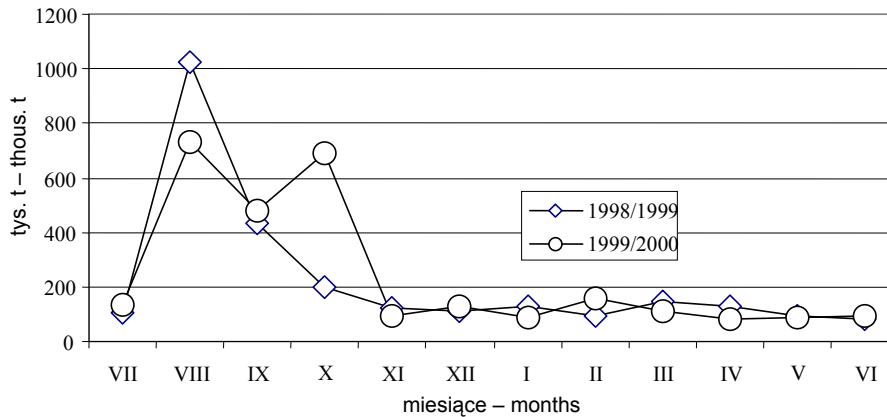
Source: **Stańko i Bojańczyk** 2000, and own calculations based on MRS 2001 and Biul. Inf. ARR 2000 nr 5(107)/2000..

sprzeciwów rolników i ich reprezentantów związkowych lub politycznych, postulujących wykup całej produkcji po cenach gwarantujących opłacalność bez względu na jakość zbóż. Odchylenia cen skupu od cen interwencyjnych są potwierdzeniem, że ostatecznym arbitrem ustalającym poziom cen jest rynek. Wsparciem tego mechanizmu były niewątpliwie wymogi jakościowe zbóż konsumpcyjnych (pszenicy i żyta) kupowanych na zapasy ARR<sup>2</sup>. Na podstawie powyższego można stwierdzić, że stosowane ceny interwencyjne i regulacja podaży poprzez skup interwencyjny lub wyprzedaż zapasów, wpływały na stabilizację rynku, jednak nie w stopniu oczekiwanym. Stały, w danym sezonie skupowym, poziom cen minimalnych i niewiele różniący się od nich poziom cen interwencyjnych nie przeciwdziałał wysokiej koncentracji podaży po żniwach i jego negatywnym konsekwencjom, zwłaszcza dla rolników. Wprowadzenie

<sup>2</sup>Zarządzenie nr 18/98 Prezesa Agencji Rynku Rolnego..., op. cit., s. 26.



zróżnicowanych w czasie dopłat bezpośrednich w miarę upływu czasu od sezonu żniwnego, skutkowało rozkładaniem szczytu skupowego, którego punkt kulminacyjny przypadał na ogół w sierpniu.



Ryc. 1. Wpływ dopłat bezpośrednich dla producentów na sezonowość skupu pszenicy

Źródło: Rynek zbóż – raporty rynkowe. Nr 20/2001.

Fig. 1. Influence of direct system of ARR subsidies on purchase seasonal character

Source: Rynek zbóż – raporty rynkowe. Nr 20/2001.

Przed wprowadzeniem systemu dopłat bezpośrednich dla producentów, około 50% planowanego skupu interwencyjnego pszenicy zrealizowano do końca sierpnia, a do końca października około 75%. W 1999 r. odpowiednio: 26% i 53%. Prawie połowa założonej wielkości została skupiona w październiku, gdy dopłaty były najwyższe<sup>3</sup>.

Bilans działań interwencyjnych na rynku zbóż nie jest więc jednoznacznie pozytywny. Stabilizowanie cen zbóż poprzez ustalanie cen administrowanych nie zabezpieczyło utrzymania dochodów, które w badanym okresie realnie zmalały. Zmniejszyły się wahania cen, lecz równocześnie obserwować można było dużą chwiejność podaży zbóż, co świadczy o zbyt wolnym procesie dostosowywania się gospodarki zbożowej do wymagań rynkowych. Rynek zbóż w Polsce jest poddawany ciągłej presji konkurencyjnego importu. Efektem jest ujemne saldo handlu zagranicznego.

Niezamierzonym efektem dotychczasowych działań interwencyjnych jest hamowanie rozwoju rynku zbóż. Określone przez rząd ceny administrowane (minimalne i interwencyjne) przejmują funkcję cen rynkowych, a ARR pozostaje najważniejszym podmiotem operującym na rynku i decydującym o sytuacji rynkowej, czego skutkiem jest brak korelacji między zmianami cen a zmianami zbiorów i skupu zbóż w Polsce. Dodatkowym elementem utrudniającym rozwój rynku zbóż jest wyłączenie z dostępu do preferencyjnych kredytów skupowych zbóż paszowych, co producentów tych zbóż i przemysł paszowy stawia na gorszej pozycji rynkowej. Doprowadziło to do swoistego sprzężenia zwrotnego, w którym stan rynku zbóż określa działalność interwencyjna Agencji, a źródłem dochodów firm handlowych są usługi wykonywane na zlecenie ARR.

Zbyt wolno następuje rozwój infrastruktury rynkowej. Giełdy towarowe ciągle znajdują się w początkowej fazie rozwoju, mimo wsparcia finansowego i instytucjonalnego

<sup>3</sup>Na podstawie Biul. Inf. ARR 1999, 12(102), tab. 2, s. 8.

Agencji. Udział giełd w obrocie zbożami jest wciąż niewielki (1-2%) (**Stańko i Bojańczyk** 2000), nie rozwijają się transakcje terminowe, a najważniejszym oferentem towarów na giełdach stale pozostaje ARR. Nie rozwija się także handel hurtowy zbożami, a kondycja finansowa firm zajmujących się handlem i przetwórstwem zbóż nie tylko nie poprawia się, ale nawet ulega pogorszeniu. Stan organizacyjny rynku zbóż po dziesięciu latach funkcjonowania gospodarki rynkowej niewiele różni się od sytuacji z początku lat dziewięćdziesiątych i w niewielkim tylko stopniu upodobnił się do stanu istniejącego w krajach o rozwiniętej gospodarce (**Seremak-Bulge** 1999).

Ceny zbóż w Polsce, mimo że od końca 1996 r. spadają, znacznie przekraczają poziom cen na rynku światowym, a system ochrony rynku krajowego jest mało skuteczny. Destabilizacja na rynku zbóż jest jedną z przyczyn wahań podaży żywca wieprzowego w ramach tzw. cyklu świńskiego. Wahania cen zbóż destabilizują ekonomiczne warunki produkcji trzody chlewnej.

Wśród przyczyn niskiej skuteczności dotychczasowego systemu interwencji wymienia się:

- podporządkowanie procesu stanowienia cen administrowanych zbóż oraz procedur i metod prowadzenia interwencji głównie podtrzymywaniu dochodów rolniczych,
- interwencja na rynku wewnętrznym nie chroni rynku krajowego,
- metody interwencji stosowane w Polsce, nie nadążają za reorientującą się Wspólną Polityką Rolną i dostosowującymi się do niej krajami aspirującymi do Unii Europejskiej,
- brak powiązania celów, które ma ARR realizować, z wielkością środków budżetowych przeznaczanych na interwencję rynkową,
- ograniczenie instrumentarium interwencyjnego, jakim dysponuje ARR, prawie wyłącznie do zakupów interwencyjnych i sprzedaży zbóż w okresach nadwyżkowych.

Niska skuteczność cen administrowanych wynika z błędnego założenia, że narzucając ceny można jednocześnie stabilizować rynek oraz gwarantować określony poziom dochodów rolników, a także uwzględniać interes konsumentów żywności. Powoduje to immanentną sprzeczność, polegającą na tym, że konsumenci oczekują pełnej lub prawie pełnej stabilności cen żywnościowych, podczas gdy producenci oczekują rekompensaty wzrostu kosztów produkcji w wyniku inflacji, względnie nieurodzaju, czyli oczekują, co najmniej adekwatnego wzrostu cen ich produktów rolnych<sup>4</sup>.

Uważa się, że polityka cen musi być wspomagana szeroko rozumianą polityką strukturalną (**Wojciechowska-Ratajczak** 1993). Interwencjonizm cenowy tych problemów nie rozwiąże. ARR działając w ciągu jednego cyklu produkcyjnego i bezpośrednio na rynku może zapewnić rolnikom stabilność warunków działania. Nie jest w stanie jednak uregulować dochodów wszystkich producentów ani doprowadzić do parytetu dochodowego.

Niższa niż można by oczekiwać skuteczność działań interwencyjnych na polskim rynku zbóż jest także wynikiem rozdzielenia kompetencji regulowania rynku wewnętrznego od działań ochraniających ten rynek przed niekontrolowanym importem. Dotychczasowa struktura ARR sprawia, że działania podejmowane przez różne organy rządowe są nieskoordynowane i najczęściej spóźnione w stosunku do potrzeb, a przez to mało skuteczne. Przykładem niekorzystnych dla rolnictwa porozumień są układ stowarzyszeniowy z UE oraz porozumienie CEFTA. Preferencje, jakich udzieliła Polska w ramach tych porozumień, były udzielone bezwarunkowo i bez ograniczeń ilości-

<sup>4</sup>Zadania i funkcje... 1997, s. 5.

wych, podczas gdy liczne preferencje udzielone przez UE są ściśle limitowane w ramach niedużych kontyngentów.

Wśród przyczyn niskiej skuteczności dotychczasowych działań interwencyjnych wymienia się także powolność zmian dostosowawczych do systemu unijnego. Charakterystyczną cechą Wspólnej Polityki Rolnej realizowanej w ostatnich latach jest ewolucja w kierunku rozwoju obszarów wiejskich i podtrzymywania dochodów rolniczych poprzez dopłaty bezpośrednie wypłacane rolnikom. Ceny otrzymywane przez producentów zbóż, uwolnione od funkcji gwarantowania dochodów rolniczych, stopniowo obniżają się i mogą konkurować z krajami trzecimi.

## Wnioski

Wprowadzone w 1999 r. bezpośrednie dopłaty ARR dla producentów zbóż miały rekompensować zmniejszanie dochodów wywołane spadkiem cen zbóż do poziomu cen równowagi rynkowej. Jednak z powodu silnego nacisku związków zawodowych producentów ceny mają nadal charakter urzędowy i ustalane są według procedur wcześniej obowiązujących. Dopłaty bezpośrednie do skupu stanowią w założeniu instrument podobny do stosowanych w Unii dopłat do powierzchni uprawy zbóż, tam jednak wiążą się z kontrolowaniem i ograniczaniem powierzchni zasiewów.

Mniej korzystny obraz dostosowań stanowią wymagania ilościowe i jakościowe. Ich zakres został ustalony w harmonogramie przyjętym na sesji screeningowej we wrześniu 1998 r. w Brukseli i dotyczył podstawowych obszarów dostosowawczych (**Stańko 1999**).

Od 1999 r. spełniony został warunek terminu rozpoczęcia skupu interwencyjnego: od 1 listopada do 31 grudnia, tj. po zakończeniu okresu funkcjonowania skupu z bezpośrednimi dopłatami dla producentów zbóż. Za spełniony można uznać warunek opracowania wymogów jakościowych, jednak z zastrzeżeniem, że ustalone standardy obowiązują tylko w bezpośrednich zakupach interwencyjnych ARR oraz w skupie z dopłatami. Jednostki nie korzystające ze wsparcia finansowego ARR mogą stosować własne wyróżniki jakościowe. Rolę centrów interwencyjnych, faktycznie od początku działalności ARR, pełnią jej oddziały regionalne. Ich prawidłowe funkcjonowanie w zakresie organizacyjno-technicznym wymaga jeszcze znacznych nakładów. Najbardziej kłopotliwym warunkiem ustaleń dostosowawczych jest minimalna wielkość partii zbóż w skupie. Zgodnie z harmonogramem dostosowań rynku zbóż powinna ona w 2003 r. dorównać wielkości unijnej, tj. 80 ton. Tymczasem w kolejnych programach działań interwencyjnych ARR od 1998 r. są to ciągle 3 tony (**Program działań...** 1999, 2000, 2001). Wydaje się, że spełnienie tego wymogu będzie praktycznie nieosiągalne przez znaczną część producentów zbóż ze względu na niewielkie obszary uprawy i małą skalę produkcji<sup>5</sup>. Rygorystyczne przestrzeganie tego warunku może stymulować powstawanie grup producenckich oraz wysokotowarowych gospodarstw specjalistycznych.

Stosowanie instrumentów interwencjonizmu rynkowego w Polsce, na wzór UE, z założenia powinno służyć stabilizacji rynku zbóż i ochronie poziomu dochodów rolniczych. Znaczenia tych instrumentów nie należy jednak przeceniać i trzeba je rozpatry-

<sup>5</sup>Przeprowadzone badania wskazują jednak, że udział gospodarstw o powierzchni UR do 10 ha stanowi około 1,5% ogółu zakupów interwencyjnych (**Pałach i Sekciński 2001**).

wać w kontekście całokształtu dokonywanych w Polsce reform systemu gospodarczego. Na sytuację w rolnictwie i terenach wiejskich wpływają bowiem także instrumenty interwencjonizmu strukturalnego i socjalnego oraz instrumenty polityki regionalnej. Dotychczasowe doświadczenia i konieczność dostosowania się do standardów Unii Europejskiej wskazują na celowość zmian metod interwencji – od form aktywnych do pasywnych, w których Agencja Rynku Rolnego zrezygnuje z bezpośredniego uczestniczenia w rynku zbóż, a skoncentruje się na działaniach wspierających ten rynek.

### Literatura

- Adamowicz M.** (1995): Ewolucja systemu regulacji rynku rolnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską. W: *Interwencjonizm na rynku rolnym – doświadczenia i perspektywy*. Pułtusk.
- Ciechomski W.J.** (1997): *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie i obrocie rolnym*. AE, Poznań.
- Czyżewski A.** (1996): Doświadczenia z interwencją na podstawowych rynkach rolnych. W: *Agrobiznes w krajach Europy Środkowej w aspekcie integracji z Unią Europejską*. T. 2. AE, Wrocław.
- Hunek T.** (1991): *Uwarunkowania strategii rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*. Warszawa.
- Jasińska J.** (1999): Interwencja na rynku zbóż. W: *Rynek zbóż – raporty rynkowe*. Nr 17 IERiGŻ, Warszawa.
- Pałach R.S., Sekciński W.** (2001): Interwencyjny skup zbóż z dopłatami ARR w roku 2000 na przykładzie OT w Olsztynie. *Biul. Inf. ARR* 8, 122.
- Program działań interwencyjnych na 1997, 1998, 1999, 2000. *Biul. Inf. ARR* 6, 72; 8, 86; 7, 97; 6, 108.
- Roczniki Statystyczne GUS za lata 1992-2000. GUS, Warszawa.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 1999 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania statutu Agencji Rynku Rolnego (Dz.U. nr 59, poz. 625).
- Seremak-Bulge J.** (1999): Zapowiedź zmian w interwencji na rynku zbóż. *Biul. Inf. ARR* 5, 95.
- Seremak-Bulge J.** (2000): Czy interwencja jest potrzebna? *Biul. Inf. ARR* 8, 110.
- Stańko S.** (1999): *Interwencjonizm rynkowo-cenowy w rolnictwie polskim i UE*. SGGW, Warszawa.
- Stańko S., Bojańczyk E.** (2000): Rynek zbożowy. W: *Strategiczne opcje dla polskiego sektora agrobiznesu w świetle analiz ekonomicznych*. Red. E. Majewski, G. Dalton. SGGW, Warszawa.
- Sochaczewski W.** (2000): Działania interwencyjne ARR na rynku zbóż w 2000 r. *Biul. Inf. ARR* 2, 119.
- Sochaczewski W.** (1999): Skup zbóż w 1999 r. z zastosowaniem bezpośrednich dopłat ARR dla producentów. *Biul. Inf. ARR* 12, 102.
- Sochaczewski W.** (1999): Działania interwencyjne ARR w 1999. *Biul. Inf. ARR* 7, 97.
- Szymanowski W., Karasiewicz G.** (1998): *Handel krajowy produktami rolno-spożywczymi*. W: *Identyfikacja priorytetów w modernizacji sektora rolno-spożywczego w Polsce*. FAPA, Warszawa.
- Wojciechowska-Ratajczak B.** (1993): Kierunki interwencji państwa w procesy zmian strukturalnych sfery wytwarzania żywności. W: *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie i gospodarce żywnościowej*. Poznań.
- Woś A.** (1993): *Obszary interwencyjnej polityki państwa wobec wsi i rolnictwa*. W: *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie i gospodarce żywnościowej*. Poznań.
- Zadania i funkcje Agencji Rynku Rolnego – materiał opracowany przez zespół pod kier. E. Gorzelaka (1997). *Biul. Inf. ARR* 6, 72.

## THE STATE INTERVENTION AT THE CEREAL MARKET IN POLAND

## S u m m a r y

The main subject of this article is efficiency intervention process on the cereal market in Poland. Object, range and efficiency of intervention process was analyzed in period between 1990-2000.

The government unit responsible for intervention policy in Poland is Agriculture Market Agency (ARR – Agencja Rynku Rolnego). Its main task is stabilization of the agricultural goods market and income protection of people who work in the agricultural sector. The conclusions of research done in the analyzed period are that the main aims of the agency were not completed and proper development of the market was even inhibited. The action taken on the agricultural market was too expensive for national budget and impact on the stabilization of the market very limited. The main reasons of low efficiency of the intervention process so far are:

- conformation of administrative price setting process, procedures, and methods to necessity of supporting incomes coming from agriculture,
- isolation of the intervention process on the internal market from activity connected with protection of the national market,
- inefficient methods of intervention according to main thesis of CAP,
- insufficient funds delegated to ARR,
- limitation of ARR activity mainly to intervention of buying up and sealing of the agriculture products in the period of surplus.