

**Marcin Mucha**

*Związek Producentów Cukru w Polsce*

## **PORÓWNANIE PRZEMYSŁU CUKROWNICZEGO W POLSCE I W NIEMCZACH PO REFORMIE REGULACJI UNIJNEGO RYNKU CUKRU**

### *COMPARISON OF SUGAR INDUSTRY IN POLAND AND GERMANY AFTER THE REFORM OF THE EU SUGAR MARKET*

**Słowa kluczowe: cukier, rynek cukru, cukrownictwo, reforma, Unia Europejska, regulacja rynku**  
*Key words: sugar, sugar market, sugar industry, reform, European Union, market regulation*

**Abstrakt.** Celem pracy było porównanie przemysłu cukrowniczego w Polsce i w Niemczech w latach 2009-2012. Podstawą do analizy były najważniejsze dane surowcowo-produkcyjne oraz strukturalne przemysłu cukrowniczego tych państw, z uwzględnieniem ramowych uwarunkowań prawnych dotyczących sektora. W Unii Europejskiej podstawy i zasady funkcjonowania sektora cukru są objęte regulacjami na poziomie unijnym, tworzącymi wspólną organizację rynku cukru. Zakładają one silny interwencjonizm mający na celu ochronę unijnych rolników i przedsiębiorstw, głównie przed konkurencją ze strony światowych producentów cukru trzcinowego. W latach 2006-2010 przeprowadzono reformę regulacji rynku cukru, której celem była eliminacja nadwyżek produkcyjnych i poprawa konkurencyjności, co miało również przygotować sektor cukru do jego dalszej liberalizacji. Zaprezentowano porównanie obecnego stanu przemysłu cukrowniczego w Polsce i w Niemczech po zmianach wynikających z reformy.

### **Wstęp**

Z uwagi na bardzo dobre warunki klimatyczne do uprawy buraka cukrowego, duże krajowe spożycie cukru oraz historyczne uwarunkowania przemysłu cukrownicze w Niemczech i Polsce są istotną branżą rolno-spożywczą w obu państwach. Z uwagi na bezpośrednie sąsiedztwo z Polską, dużą produkcję cukru oraz powiązania kapitałowe z przemysłem cukrowniczym w Polsce, wskazane jest porównanie niemieckiego sektora cukru z krajowym, w szczególności po zakończonym procesie zmian wynikających z reformy regulacji unijnego rynku cukru. Celem pracy było porównanie przemysłu cukrowniczego w Polsce i w Niemczech poddając analizie najważniejsze dane surowcowo-produkcyjne oraz strukturalne przemysłu cukrowniczego w obu państwach z uwzględnieniem ramowych uwarunkowań prawnych dotyczących sektora. Pozwoli to na określenie stanu przemysłu cukrowniczego w Polsce po reformie i ewentualne zidentyfikowanie działań koniecznych dla polepszenia jego sytuacji.

### **Materiał i metodyka badań**

Porównano najważniejsze dane surowcowo-produkcyjne oraz strukturalne w obu państwach w latach 2009-2012, przy czym rok gospodarczy w cukrownictwie jest liczony od 1 października do 30 września. Wykorzystano dane statystyczne Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (IERiGŻ-PIB), Związku Producentów Cukru w Polsce (ZPC), Europejskiego Związku Producentów Cukru (CEFS), Niemieckiego Związku Producentów Cukru (VWZ) oraz Europejskiego Związku Plantatorów Buraka Cukrowego (CIBE).

### **Regulacja unijnego rynku cukru**

Cukrownictwo w Polsce i w Niemczech podlega regulacjom wspólnej organizacji rynku cukru w Unii Europejskiej (UE), której podstawy zostały zdefiniowane w 1967 roku, a zmieniono je częściowo dopiero podczas reformy przeprowadzonej w latach 2006-2010. W okresie poprzedzającym jej wprowadzenie UE mogła konkurować z producentami cukru trzcinowego, głównie przez zapewnienie

stabilnych cen urzędowych oraz subwencjonowania eksportu. Kraje UE były drugim po Brazylii największym eksporterem cukru na globalnym rynku [Purgał 2010]. Zastosowanie interwencji na rynku cukru miało na celu jego skuteczną ochronę przed importem z krajów spoza UE oraz zagwarantowanie odpowiedniego zapotrzebowania wewnętrznego. Miało ono również zapewnić stałe i godziwe dochody plantatorom buraków cukrowych oraz ustabilizować rynek [Rozporządzenie Rady nr 1009/67/EWG... 1967]. Do najważniejszych mechanizmów regulujących rynek cukru w UE należą:

- kwota produkcyjna, czyli administracyjnie przyznany limit produkcji cukru,
- ceny urzędowe obejmujące cenę referencyjną cukru i cenę minimalną na buraki,
- dopłaty do eksportu (obecnie zawieszono),
- system ceł oraz kontyngentów importowych.

Zgodnie z podstawowym dla teorii ekonomii prawem, krzywe podaży i popytu wyznaczają punkt równowagi rynkowej. Ograniczenie podaży przez wprowadzenie limitów produkcyjnych tworzy „sztywną” krzywą podaży, która w ten sposób wyznacza równowagę rynkową w innym punkcie, co przy niezmiennym popycie powoduje wzrost cen. Tym samym wyznaczenie kwot produkcyjnych na cukier stanowi ingerencję w podstawowe prawa rynkowe. Część ekonomistów uważa jednak, że w tego typu sektorach interwencja państwowa jest lepszym rozwiązaniem niż bazowanie na rynkowej koordynacji poprzez mechanizm cenowy [Pietrzak, Mucha 2014]. Potwierdzeniem skuteczności regulacji w przypadku rynku cukru była równowaga podaży i popytu, stabilne ceny oraz brak zakupów interwencyjnych w długim okresie [Hryszko, Szajner 2013]. System kwotowania produkcji cukru w UE był jednak krytykowany za zbyt duży zakres interwencji państwowej, którego efektem są nadwyżki produkcyjne, wysokie ceny na rynku wewnętrznym UE i niską konkurencyjność na rynku światowym [Budzyńska 2013]. Z uwagi na to i ze względu na konieczność wypełnienia zobowiązań międzynarodowych dotyczących otwarcia rynku dla najbiedniejszych krajów (LDC) i krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), oraz na obowiązek dostosowania się do orzeczenia Organu Apelacyjnego WTO, który uznał, że UE wbrew regułom międzynarodowego handlu w sposób pośredni subwencjonuje eksport cukru, UE zdecydowała się przeprowadzić reformę. Jej głównym celem było dobrowolne ograniczenie produkcji na rynku unijnym o 6 mln t, które w efekcie miało doprowadzić do eliminacji nadwyżek, zapewnienia stabilizacji rynku oraz zwiększenia konkurencyjności wspólnotowych przedsiębiorstw produkujących cukier [Mucha 2010].

Efektom zmian w skali UE była mniejsza powierzchnia zasiewów buraków cukrowych, duża redukcja kwot produkcyjnych, mniejsza produkcja cukru, redukcja liczby cukrowni, duża koncentracja produkcji, mniejszy eksport oraz większy import. W konsekwencji branża cukrownicza w UE stała się bardziej skonsolidowana, a produkcja cukru wydajniejsza, co spowodowało wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw cukrowniczych względem producentów cukru na świecie. Jednocześnie reforma nie zwiększyła liberalizacji rynku, który obok rynku mleka, należy do najbardziej uregulowanych rynków w UE [Szajner 2012].

### Przemysł cukrowniczy w Polsce i w Niemczech

W Polsce buraki uprawia się na powierzchni około 190 tys. ha, a w Niemczech na około 340 tys. ha, przy czym baza surowcowa przemysłu cukrowniczego w Polsce wykazuje rozdrobnioną strukturę w porównaniu z Niemcami, w których powierzchnia średniej plantacji jest nadal dwukrotnie większa [Rynek cukru... 2014]. W Polsce proces koncentracji uprawy buraków cukrowych w ostatnich latach uległ spowolnieniu, a liczba plantatorów ustabilizowała się na poziomie 36 tys. Łącznie polscy rolnicy w sezonie 2012/2013 zebrali ponad 12 mln t buraków cukrowych. Dla porównania w 2012/2013 roku liczba rolników w Niemczech była mniejsza zaledwie o 14% i wyniosła 31 tys., a łącznie uprawiali oni ponaddwukrotnie więcej surowca (tab. 1). Wyższa wydajność niemieckich rolników była widoczna przy zestawieniu innych danych surowcowych. Średni plon buraków w Polsce w latach 2009-2012 nie przekraczał 60 t/ha, natomiast w Niemczech był na poziomie powyżej 70 t/ha. Technologiczny plon cukru, który uwzględnia wielkość plonów i zawartość cukru w burakach, w Polsce nie przekroczył w latach 2009-2012 poziomu 10 t/ha, podczas gdy w Niemczech w tym samym okresie wynosił średnio 11 t/ha. Z uwagi na duże rozdrobnienie plantacji i często ich niekorzystną lokalizację od cukrowni,

Tabela 1. Wybrane wyniki surowcowe w przemyśle cukrowniczym w Polsce i w Niemczech  
 Table 1. Selected raw material figures in sugar industry in Poland and Germany

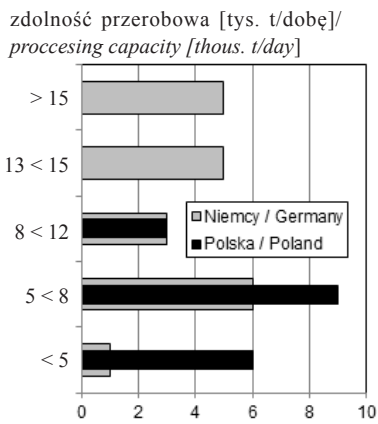
Wyszczególnienie/Specification	Polska/Poland <sup>a)</sup>				Niemcy/Germany <sup>b)</sup>			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Liczba plantatorów [tys.]/ Number of beet growers [thous.]	40	38	36	36	33	32	32	31
Powierzchnia upraw [tys. ha]/ Beet area [thous. ha]	191	194	195	193	364	344	396	395
Średnia powierzchnia plantacji/ Average beet area [ha]	5,07	5,30	5,45	5,39	10,95	10,60	12,44	12,62
Plon buraków/Beet yield [t/ha]	56,9	52,1	59,6	63,7	71,7	65,0	74,6	71,2
Przerób buraków [tys. t]/Beet processing [thous. t]	10,8	9,9	11,6	12,3	25,9	22,4	29,5	28,1
Plon cukru/Sugar yield [t/ha]	8,5	7,8	9,7	9,6	11,6	10,0	11,7	11,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: a) ZPC b) CIBE  
 Source: own study based on data from: a) ZPC b) CIBE

można się spodziewać, że część z tych obszarów będzie eliminowana, a uprawa buraków cukrowych będzie zwiększana na innych indywidualnych plantacjach, położonych bliżej zakładów przetwórczych. Pewnym ograniczeniem w tej kwestii są nadal polskie regulacje prawne, wiążące rolnika z daną cukrownią określonym limitem buraków, które musi dostarczyć do zakładu i pozwalające jedynie w ograniczonym zakresie na rozpoczęcie uprawy buraków przez nowych rolników.

Przemysł cukrowniczy w Polsce i Niemczech pod względem własności majątku należy do najbardziej skoncentrowanych branż przemysłu spożywczego [Szajner 2009]. Tak wysoka koncentracja podmiotowa decyduje o tym, że branża ma strukturę oligopolu [Samuelson, Nordhaus 2004]. Buraki cukrowe w Polsce są obecnie przetwarzane w 18 cukrowniach, które funkcjonują w ramach czterech koncernów cukrowniczych, natomiast w Niemczech produkcja odbywa się w 20 zakładach również należących do czterech holdingów cukrowniczych. Natomiast różna jest struktura zakładów pod względem zdolności przerobowych surowca. W Polsce przeważają zakłady o mniejszej zdolności przerobowej – jedynie trzy z nich mogą kroić powyżej 8 tys. t buraków na dobę, a w Niemczech dominują zakłady duże, które mogą przerabiać nawet ponad 15 tys. t korzeni na dobę (rys. 1).

Zarówno Niemcy, jak i Polska należą do czołowych producentów cukru w Europie – łącznie prawie 30% całej produkcji cukru w UE. Przyznana kwota produkcji na cukier w Niemczech wynosi 2,89 mln t, co stanowi 21,7% całkowitej unijnej kwoty produkcji cukru. Jest ona nieznacznie mniejsza niż spożycie cukru, które waha się od 2,9 mln t do 3,1 mln t. Przez ostatnie kilka lat produkcja cukru w Niemczech wynosiła średnio 3,8 mln t cukru, co oznacza, że znacznie przekraczała przyznaną kwotę (tab. 2). Zgodnie z regulacjami unijnymi nadwyżka nie może być jednak wykorzystana na cele spożywcze na jednolitym rynku unijnym, tylko musi zostać wyeksportowana poza granice UE jako tzw. cukier pozakwotowy lub wykorzystana na cele przemysłowe, np. do produkcji biopaliw lub farmaceutyków.



Liczba aktywnych zakładów/Number of active factories

Rysunek 1. Struktura cukrowni w Polsce i w Niemczech według zdolności przerobowych  
 Figure 1. Structure of sugar factories in Poland and Germany by processing capacity  
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Europejskiego Związku Producentów Cukru (CEFS)

Source: own study based on CEFS

Tabela 2. Bilans cukru w Polsce i w Niemczech

Table 2. Sugar balance in Poland and Germany

Wyszczególnienie/Specification	Bilans cukru [tys. t]/Sugar balance [thous. t]							
	Polska/Poland				Niemcy/Germany			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Zapasy początkowe/Initial stock	5	38	23	55	747	1191	1222	2070
Produkcja cukru/Sugar production	1606	1426	1887	1864	4232	3469	4266	3428
Import/Imports	201	346	246	220	556	612	640	615
Eksport/Exports	250	217	541	500	1218	831	1049	948
Spożycie/Consumption	1600	1570	1560	1600	3126	3219	3009	2923
Zapasy końcowe/Final stock	38	23	55	94	1191	1222	2070	2242

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ZPC, IERiGŻ, WVZ

Source: own calculations based on data from: ZPC, IERiGŻ, WVZ

Wysokie przekroczenia limitów produkcji, wynoszące średnio 860 tys. t rocznie, pokazują bardzo duży potencjał produkcyjny oraz eksportowy Niemiec.

Polska zajmuje drugą pozycję w Europie z limitem produkcyjnym na poziomie 1,4 mln t cukru, co stanowi 10,5% całkowitej kwoty UE. W wyniku reformy w Polsce od 2008 roku występuje strukturalny deficyt cukru – przyznana kwota jest o 200 tys. niższa niż krajowe zużycie. Unijne regulacje dotyczące rynku cukru nie pozwalają na wykorzystanie nadwyżek produkcyjnych na cele spożywcze na rynku krajowym, stąd konieczność uzupełnienia podaży wewnętrznej importem, który obecnie kształtuje się na poziomie ok. 200-250 tys. t. Wraz z zawieszeniem subsydiów eksportowych na cukier, od 2008 roku ograniczyły się możliwości eksportowe cukru z Polski, choć w latach 2010-2012, sytuacja uległa tymczasowej poprawie (w związku z bardzo dobrymi warunkami pogodowymi, które wpłynęły na wysoką podaż cukru), czego efektem było dodanie saldo wymiany handlowej. Zmniejszenie kwot produkcyjnych uniemożliwiło jednak pełne wykorzystanie potencjału produkcyjnego sektora [Judzińska 2013], ale nadwyżka produkcyjna w tym okresie wskazuje na duże możliwości przerobowe cukrowni w Polsce i potwierdza potencjał rodzimego przemysłu.

Zakończony proces restrukturyzacji w Polsce związany z reformą przyczynił się do poprawy efektywności technicznej i ekonomicznej sektora, dzięki czemu stał się on bardziej konkurencyjny względem innych przedsiębiorstw w UE oraz producentów na świecie. Było to możliwe przede wszystkim z uwagi na duży postęp technologiczny i redukcję kosztów produkcji, m.in. wskutek spadku zatrudnienia. Techniczna wydajność pracy mierzona produkcją cukru na jednego zatrudnionego w kampanii 2010/2011 po raz pierwszy przekroczyła 600 t (tab. 3). Była ona jednak nadal niższa niż w Niemczech, gdzie statystycznie jeden zatrudniony w cukrownictwie wytwarzał nawet około

Tabela 3. Wybrane wskaźniki przemysłu cukrowniczego w Polsce i w Niemczech

Table 3. Selected indicators of sugar industry in Poland and Germany

Wyszczególnienie/Specification	Polska/Poland				Niemcy/Germany			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Kwota produkcyjna [tys. t]/Production quota [thous. t]	1406	1406	1406	1406	2898	2898	2898	2898
Liczba cukrowni/Number of sugar factories	18	18	18	18	20	20	20	20
Zatrudnienie[tys. osób]/Employment [thous. person]	3,2	3,5	3,0	3,0	4,4	4,0	4,5	4,6
Produkcja cukru [tys. t]/Sugar production [thous. t]:								
– na zakład/per factory	89	79	104	103	211	173	213	171
– na zatrudnionego/per employee	501	407	629	621	961	867	948	745

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ZPC, WVZ, CEFS

Source: own calculations based on data from ZPC, WVZ, CEFS

900 t cukru. Również stopień koncentracji produkcji w Niemczech w porównaniu do przemysłu cukrowniczego w Polsce był prawie dwukrotnie większy. Cukrownie w Niemczech wytwarzały średnio 192 tys. t cukru na jeden zakład w porównaniu do 93 tys. t w polskich cukrowniach (tab. 3).

### Podsumowanie i wnioski

1. Potencjał produkcyjny sektora cukrowniczego w Polsce i w Niemczech jest duży, jednak efektywność ekonomiczna i techniczna rolników oraz przedsiębiorstw z Niemiec jest większa niż w Polsce.
2. Konieczność konkurowania na unijnym rynku wewnętrznym będzie wymagała od przedsiębiorstw cukrowniczych w Polsce działań zmierzających do dalszej koncentracji uprawy buraka cukrowego na dużych plantacjach, na najlepszych obszarach uprawnych oraz polepszenia wydajności cukrowni, np. przez zwiększenia mocy przerobowych w cukrowniach.
3. Niedawna decyzja dotycząca zniesienia systemu kwotowego od 1 października 2017 roku uzasadnia podjęcie dalszych badań dotyczących sektora cukru w Polsce i Niemczech. Powzrosłyby one na przedstawienie ewentualnych scenariuszy wydarzeń, dokonanie próby określenia potencjalnego zachowania przedsiębiorstw z danego kraju oraz wskazanie działań dostosowawczych dla przedsiębiorstw cukrowniczych, które mogłyby zostać podjęte zarówno przed zakończeniem systemu kwotowego w 2017 roku, jak i później.

### Literatura

- Budzyńska A. 2013: *Procesy restrukturyzacyjne charakteryzujące rynek cukru w Unii europejskiej*, Zesz. Nauk. SGGW, „Problemy Rolnictwa Światowego”, t. 13(XXVIII), z. 2, 9.
- Hryszko K., Szajner P. 2013: *Sytuacja na światowym rynku cukru i jej wpływ na możliwości uprawy buraków cukrowych w Polsce*, IERiGŻ-PIB, 29.
- Judzińska A. 2013: *Przemiany w polskim przemyśle cukrowniczym*, Gazeta Cukrownicza, nr 3, 127.
- Mucha M. 2010: *Stan i perspektywy branży cukrowniczej w Polsce. Podsumowanie reformy regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej w latach 2006/07-2009/10*, Gazeta Cukrownicza, nr 3, 65
- Pietrzak M., Mucha M. 2014: *Wpływ regulacji rynku na funkcjonowanie sektora cukrowniczego w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem okresu po akcesji do UE*, Zesz. Nauk. SGGW, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, w druku.
- Purgał P. 2010: *Ewolucja systemu regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej*, Roczn. Ekon., nr 3, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa, 227.
- Rozporządzenie Rady nr 1009/67/EWG z dnia 18 grudnia 1967 roku w sprawie wspólnej organizacji rynku cukru*, Dz.U., nr 308 z dn. 18.12.1967.
- Rynek cukru. Stan i perspektywy*, 2014. IERiGŻ-PIB, nr 41, w druku.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D. 2004: *Ekonomia*, PWN, Warszawa.
- Szajner P. 2009: *Ocena wpływu reformy systemu regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej na polski przemysł cukrowniczy*, Zesz. Nauk. SGGW, „Problemy Rolnictwa Światowego”, t. 8(23), 187.
- Szajner P. 2012: *Wpływ reformy regulacji rynku cukru w UE na efektywność polskiego przemysłu cukrowniczego*, J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), *Polityka ekonomiczna*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, ss. 452.

### Summary

*In the European Union rules of functioning of the sugar market are covered by EU legislation, which forms common market organisation in the sugar sector. It assumes strong protectionism aiming at protection of UE farmers and companies, mainly against the competition from the world sugar producers of cane sugar. In 2006-2010, the EU conducted a reform of the sugar market aiming at elimination of production surpluses and improving competitiveness to prepare sugar sector to its liberalization. The article presents comparison of the current state of sugar industry in Poland and Germany after changes resulting from the reform.*

Adres do korespondencji  
mgr Marcin Mucha

Związek Producentów Cukru w Polsce  
Pl. Dąbrowskiego 1, 00-057 Warszawa  
e-mail: marcin.mucha@cukier.org.pl