

MARIAN PODSTAWKA
*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
w Warszawie*

PRÓBA OCENY POLITYKI INTERWENCYJNEJ NA RYNKU ROLNYM W POLSCE

Utworzona w 1990 r. Agencja Rynku Rolnego stała się jedną z pierwszych w kraju instytucji realizujących politykę interwencjonizmu państwowego. Agencji została powierzona rola stabilizowania rynku oraz ochrony dochodów uzyskiwanych z rolnictwa. Owa stabilizacja rynku, w założeniach ma polegać na ograniczeniu nadmiernej fluktuacji cen rolnych. Tak sformułowane cele polityki interwencyjnej są w pewnym sensie sprzeczne ze sobą. Wynika to z następujących przesłanek: konsumenci - oczekując ustabilizowanych cen żywności - są w stanie zaakceptować tylko nieznaczny ich wzrost, natomiast producenci oczekują co najmniej takiego wzrostu cen na ich produkty, który spowoduje pokrycie ich kosztów. A zatem utrzymywanie stabilnych cen na rynku oznacza niemożliwość kompensowania nimi wzrastających kosztów produkcji rolniczej, które nie wynikają tylko z utrzymującej się jeszcze w kraju znacznej inflacji.

Wspomniane zadania statutowe Agencji Rynku Rolnego realizuje poprzez podejmowanie interwencyjnych zakupów nadwyżek produktów rolnych oraz poprzez uruchamianie sprzedaży tych produktów w sytuacji ich deficytu. Działania interwencyjne Agencji koncentrują się na trzech głównych rynkach rolnych tj. zbóż, mleka i mięsa. Realizowane przez Agencję programy mają na celu podtrzymywanie cen minimalnych. Ceny te ustalane są corocznie głównie na podstawie ilości środków jakimi dysponuje Agencja na cele interwencyjne. W niewielkim stopniu uwzględnia się w tej kalkulacji koszty produkcji. W okresach sezonowego wzrostu podaży, wówczas gdy następuje spadek cen Agencja, w obronie ustalonego ich minimalnego poziomu, ma możliwości stosowania cen interwencyjnych. Są to ceny podwyższone o około 10 % w stosunku do cen minimalnych.

Zgromadzone w wyniku zakupów interwencyjnych zapasy produktów są wykorzystywane w celu wspomnianej stabilizacji rynku. Ma to miejsce wówczas, gdy podaż ich jest niewystarczająca, a ceny zbyt szybko wzrastają. Agencja oddziałuje wówczas na sytuację rynkową poprzez cenę wyjściową oraz wielkości

sprzedaży zgromadzonych zapasów. Cena produktów oferowanych przez Agencję jest określona zwykle na poziomie niższym od przeciętnych cen rynkowych. Przy czym sprzedaż jest dokonywana wyłącznie w trybie przetargowym. Umożliwiać to powinno conajmniej odzyskanie środków wcześniej zaangażowanych.

Przedstawiony w skrócie mechanizm polityki interwencyjnej na rynku rolnym w Polsce jest słuszny z punktu widzenia rynkowych zasad gospodarowania środkami finansowymi, ale nie uwzględnia specyfiki polskiego rolnictwa i zachodzących w nim relacji. W zasadzie statutowe działania interwencyjne Agencji dotyczą zbóż konsumpcyjnych, z tym, że w warunkach rolnictwa polskiego nie funkcjonuje wyraźny podział na zboża paszowe i konsumpcyjne. Zwłaszcza odnosi się to do żyta, a także częściowo i do pszenicy. A zatem działania interwencyjne Agencji, mające na celu obronę cen na zboża konsumpcyjne, pośrednio przyczyniają się do utrzymania wysokich cen na zboża paszowe. Te z kolei w rolnictwie polskim są podstawowym surowcem produkcji zwierzęcej, z której to w większości gospodarstw chłopskich pochodzą głównie dochody rolnicze. W tej sytuacji podstawą oceny opłacalności produkcji żywca jest relacja jego ceny do ceny zbóż. W interesie gospodarstw chłopskich jest kształtowanie owej relacji na wysokim poziomie, czyli relatywnie niskie powinny być ceny zbóż wobec cen żywca. W sytuacji odwrotnej wysokie ceny zbóż powodują wzrost kosztów produkcji zwierzęcej oraz jej cen.

Ceny zbóż wpływają na koszty produkcji zwierzęcej i opłacalności produkcji mięsa. Wysokie ceny mięsa są sprzeczne z interesem konsumentów, ale są zgodne z interesem zakładów mięsnych. Wysokie ceny żywca są w interesie rolników, a sprzeczne z interesem zakładów mięsnych. Obniżenie cen żywca jest jednak trudne ze względu na jego opłacalność. Zakłady mięsne zmuszane są do obniżania kosztów produkcji, jest to działanie pozytywne, choć trudne, ponieważ zakłady te mają wykorzystane obecnie moce przerobowe tylko na poziomie około 40%.

Ostatni mechanizm polega na próbie wykorzystania zapasów żywnościowych państwa jako rezerw przemysłu mięsnego. Ceny mięsa w Polsce charakteryzują się sezonowością spowodowaną wahaniami podaży. Ta sezonowość powinna skłaniać zakłady mięsne do dokonywania zakupów w okresie wzrostu podaży i zbywania swoich wyrobów w okresie jej spadku. Takie działania mogłyby wyrównać wahania sezonowe. Wymaga to jednak dużych nakładów finansowych wobec tego zakłady mięsne tego nie robią. Tym samym wzmacniają one presję (pośrednio) na Agencję, aby podjęła interwencyjny skup żywca i mięsa. Mięso skupione przez państwo jest sprzedawane w okresie obniżonej podaży, a jego odbiorcami są właśnie wspomniane zakłady mięsne. W efekcie tej interwencji państwo realizuje interesy przetwórstwa mięsnego, a nie rolnictwa.

Reasumując należy stwierdzić, iż polityka ochrony cen zbóż i mięsa sprzyja bardziej firmom pośredniczącym niż rolnictwu, konsumentom, czy stabilizacji rynku rolnego. Dodatkowo zakupy interwencyjne prowadzone po cenach wy-

ższych niż rynkowe, powodują, że firmy, które sprzedają państwu swój towar uzyskują premię finansowaną przez budżet - podatników. Jeżeli zaś sprzedaż odbywa się po cenach niższych niż rynkowe, to korzyść uzyskują podmioty kupujące od państwa - wspomniane wcześniej zakłady mięsne. Omawiany model interwencji sprzyja jedynie gospodarstwom produkującym zboże na sprzedaż. A takich w Polsce jest mało.

Na tle przedstawionych uwag dotyczących mechanizmu interwencji na rynku rolnym ważnym zagadnieniem jest ocena jej skali. Owa ocena zostanie przeprowadzona w dwóch płaszczyznach. Jedna z nich dotyczyć będzie wielkości skupu produktów rolnych dokonywanego przez ARR w ostatnim roku i kilku miesiącach 1997 r. Druga natomiast ukaże ich import do Polski z rynków zagranicznych. Informacje dotyczące tych zagadnień przedstawia (tab.1). Z zawartych w niej danych wynika, że w przypadku mięsa (rozpatrywanego łącznie, tj. wieprzowe, wołowe i drobiowe) do Polski w omawianym okresie dokonano jego importu w ilości 169.622 ton. Natomiast ARR skupiła w tym czasie od polskich producentów łącznie 147.079 ton. Bilans interwencji na rynku krajowym w porównaniu do tego typu działań na rynkach zagranicznych jest o 22.543 tony mniejszy. A zatem nasze działania interwencyjne na rynku mięsa w większym stopniu dotyczą obcych rynków rolnych niż rynku krajowego. Pozytywna w tym wypadku ocena interwencji dotyczy jedynie rynku mleka, a dokładnie jego wyrobów, których skupu dokonuje Agencja. W tym przypadku import masła oraz mleka w proszku ma charakter symboliczny (tab. 1).

Wracając do importu mięsa należy stwierdzić, iż związane z tym działania „interwencyjne” państwa na rynkach zagranicznych nie są uzasadnione, ani jego relatywnie korzystnymi cenami, ani też sytuacją podażową na rynku krajowym. Od kilku ostatnich lat obserwujemy przewagę podaży żywca nad jego popytem. Tym samym krajowi producenci żywca mają ciągłe problemy z jego zbytem. W rezultacie sytuacja ta jest podstawową przyczyną spadku dochodów rolniczych w ostatnich latach w Polsce.

Jeśli zaś chodzi o porównanie cen mięsa wieprzowego i wołowego w imporcie do cen odpowiedniego żywca w kraju, to także tutaj nie znajdujemy uzasadnienia prowadzonych dotychczas działań (tab. 2 i 3). Należy zaznaczyć, iż w celu zachowania warunków porównywalności cen mięsa do cen krajowego żywca, te ostatnie zwiększono o 40%. Tym samym odpowiadają one cenom mięsa w imporcie. A zatem po dokonaniu tej korekty ceny skupu krajowego mięsa wieprzowego w 1996 r. średnio kształtowały się na poziomie 4,28 zł/kg. Natomiast ceny wołowiny wynosiły 3,64 zł/kg. Dla porównania ceny wieprzowiny w imporcie osiągnęły w 1996r. średnio 6,01 zł/kg, wołowiny mrożonej i świeżej wynosiły średnio - 3,85 zł/kg. W przypadku mięsa drobiowego również ceny krajowe (3,14 zł/kg) były niższe niż w imporcie (3,20 zł/kg), z tym jednak, iż tu różnica ta była relatywnie mniejsza).

Import mięsa, masła i mleka w rosółu oraz zakupy ARR na rynku krajowym
w poszczególnych miesiącach 1996 r. i 1997 r. (w tonach)

Tabela 1.

Wyszczególnienie	1996												1997		
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	I	II	III
Mięso wieprzowe	2996	3434	6051	3191	3122	3457	4200	3467	4316	5446	5365	5429	2504	3357	4560
- import	15965	22244	23633	1997	19087	8169	-	-	-	-	-	-	1872	15932	13345
- ARR- kraj															
Ćwierćtusze wołowe	1921	1900	3214	2979	3056	3415	3696	3199	3928	3902	3869	2420	1451	1737	2032
- import	-	-	-	-	294	868	1520	1576	1537	2839	3401	5270	5919	378	433
- ARR- kraj															
Mięso drobiowe	1334	1950	2590	3556	3620	5214	4256	5195	5905	5370	3393	2576	3902	6249	4640
- import	-	500	300	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- ARR- kraj															
Masło	-	-	-	-	-	100*	-	-	-	-	-	300**	-	-	-
- import	-	-	-	-	674	2262	2336	2380	883	30	-	-	-	-	-
- ARR- kraj															
Mleko w proszku	1	61	1	2	3	1500*	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- import	-	-	-	-	-	2108	8650	7192	5038	162	1	3700**	-	-	-
- ARR- kraj															

* dane za I półrocze 1996 r.

** dane za II półrocze 1996 r.

Źródło: Zestawiono na podstawie danych ARR.

Tabela 2.

Ceny skupu żywca i mięsa (w zł/kg i w zł/l)

Wyszczególnienie	1996												1997		
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	I	II	III
Żywiec wieprzowy	2,56	2,58	2,69	2,72	2,68	2,76	3,11	3,38	3,83	3,60	3,47	3,39	3,38	3,23	3,41
Żywiec wołowy	2,61	2,64	2,67	2,60	2,55	2,53	2,55	2,59	2,66	2,60	2,57	2,62	2,61	2,57	2,57
Drób	2,70	2,75	2,80	2,96	2,99	3,02	3,20	3,29	3,49	3,56	3,46	3,43	3,42	3,41	3,40
Mleko	0,51	0,51	0,52	0,51	0,51	0,50	0,50	0,50	0,51	0,53	0,54	0,56	0,57	0,57	0,57

Źródło: Jak w tabeli 1.

Tabela 3.

Ceny skupu żywcz, tłuszczów i mleka (w USD*/kg)

Wyszczególnienie	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	1996 r.	1996 w zł/kg
Wołowina świeża lub chłodzona	-	-	3,92	-	-	1,27	1,24	1,20	1,22	1,20	3,36
Wołowina mrożona	1,73	1,76	1,73	1,72	1,76	1,60	1,53	1,40	1,20	1,55	4,34
Wieprzowina	1,64	1,96	2,13	2,07	2,09	2,06	2,13	2,07	2,20	2,17	6,01
Mięso drobiowe i podroby	1,21	1,23	1,14	1,15	1,13	1,16	1,17	1,14	1,13	1,16	3,20
Masło	3,77	2,95	3,50	2,64	2,76	2,47	2,74	3,20	1,57	1,89	5,30

* Przyjęto relację 1 USD = 2,80 PLN

Źródło: Jak w tabeli 1.

Zbliżoną do poprzedniej sytuacji obserwujemy na rynku zbóż. Interwencyjna działalność Agencji na tym rynku w 1996 r. polegała na skupie jedynie 62,7 tys. ton pszenicy, około 27,0 tys. ton żyta oraz 1,2 tys. ton jęczmienia. Natomiast do Polski z zagranicy zakupiono znaczne ilości tych zbóż oraz kukurydzy, ale najczęściej sprowadzono pszenicy (tab. 4). Od lipca do grudnia 1996 roku dokonano importu ponad 1,5 mln. ton tego zboża. W pierwszych czterech miesiącach 1997 r. sprowadzono dalsze 0,6 mln. ton. Dokonano także importu sporych ilości jęczmienia i kukurydzy. Łącznie w 1996 roku sprowadzono do Polski 2,3 mln. ton zbóż, natomiast w okresie od lipca 1996 do kwietnia 1997 r. dokonano dalszego zakupu za granicą 3,3 mln. ton zbóż. Warto tu zaznaczyć, iż importu zbóż dokonano jednak po relatywnie niższych cenach (tab. 5). Różnice tych cen nie są jednak zbyt duże, co w bilansie całego handlu zagranicznego jest działaniem nieopłacalnym i nieefektywnym, szkodliwym dla rozwoju polskiego rolnictwa i naszej gospodarki.

Z przedstawionej analizy wynikają następujące wnioski:

- 1) Rolnicza polityka interwencyjna realizuje w większym stopniu swoje zadania na zagranicznych rynkach rolnych niż na rynku krajowym. Nie przynosi ona żadnych efektów komparatywnych.
- 2) Dotychczasowe zasady interwencji muszą ulec zmianie. W tym celu należy prowadzić koordynację działań interwencyjnych na rynku krajowym i zagranicznym. Przy czym ochrona antyimportowa w większym stopniu powinna dotyczyć artykułów zwierzęcych. Zakupy interwencyjne należy realizować na podstawie umów kontraktacyjnych z rolnikami polskimi. Firmy zajmujące się skupem zbóż powinny otrzymać na korzystnych warunkach kredyty i być zobowiązane do skupu zboża na rynku krajowym.
- 3) Dla usprawnienia działań interwencyjnych niezbędnym jest sprawne działanie systemu informacji. Musi być ona trafna oraz podawana ze znacznym wyprzedzeniem.

Tabela 4.

Import zbóż w sezonie 1996/97 (w tys. ton)

Zboże	1996												1997				VII.96- IV.97
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	I	II	III	IV	
Pszonica	11,6	42,4	67,7	154,1	196,5	145,8	66,0	40,1	187,4	373,2	436,1	402,0	1504,8	210,1	170,1	171,0	2994,1
Żyto	-	0,2	0,1	1,3	1,9	6,3	0,6	-	10,4	13,8	44,1	48,4	117,3	11,5	10,5	6,2	154,4
Jęczmień	9,0	9,5	22,3	84,3	105,1	81,0	37,2	29,0	54,4	88,6	99,7	82,3	391,2	27,6	26,6	27,1	502,0
Kukurydza	59,8	6,2	12,7	73,8	95,0	74,5	24,6	9,3	25,5	28,0	20,5	222,8	330,7	104,7	11,8	26,3	561,4
Razem	80,4	58,3	102,8	313,5	398,5	307,6	128,4	78,4	277,7	503,6	500,4	755,5	2344,0	353,9	219,0	230,6	3311,9

Źródło: Jak w tabeli 1.

Tabela 5.

Ceny zbóż w kraju i na światowych giełdach (w zł/dt w cenach z 1997 r.)

Wyszczególnienie	1996												1997			
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	I	II	III	IV
Ceny pszenicy i żyta w kraju																
Pszonica	48,62	52,08	58,8	64,57	64,99	64,7	64,53	56,42	57,34	59,01	58,5	57,04	58,9	55,38	54,06	51,17
Żyto	28,5	29,77	31,49	36,46	39,28	39,24	39,63	35,11	36,94	39,24	40,44	40,53	36,4	40,82	41,25	40,88
Ceny pszenicy na giełdach światowych																
USA	49,48	49,38	48,05	71,28	55,85	49,68	45,11	47,33	44,66	39,34	43,6	44,44	49,0	43,43	43,91	49,18
Francja	b.d.	45,96	46,34	51,35	48,80	47,05	-	49,04	49,79	48,10	48,62	48,14	48,3	47,5	47,37	50,91
Niemcy	b.d.	52,04	51,93	53,27	58,56	59,66	58,32	53,19	53,45	52,75	52,69	51,94	54,3	51,85	50,79	51,64

Źródło: Jak w tabeli 1.