

Ewa Bąk-Filipek

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

POLITYKA PAŃSTWA W ZAKRESIE FUNKCJONOWANIA RYNKU WOŁOWINY W POLSCE

GOVERNMENT POLICY AND THE FUNCTIONING OF THE BEEF MARKET IN POLAND

Słowa kluczowe: polityka państwa, rynek wołowiny

Key words: government policy, beef market

Abstrakt. Rynek mięsa w Polsce jest jednym z ważniejszych rynków rolnych. Produkcja mięsa ulega w czasie pewnym wahanom, 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 ostatnich dwudziestu latach doprowadziły do wyraźnego wyodrębnienia się rynku żywca i mięsa, a w jego obrębie kilku subrynków: żywca wołowego i cielęcego, żywca wieprzowego, drobiu i innych. Rynki rolne są podatne na wahania koniunkturalne na rynkach krajowych i rynku międzynarodowym. Dlatego istotną rolę odgrywa polityka państwa wobec poszczególnych rynków. Wskazano podstawowe działania państwa w zakresie funkcjonowania rynku wołowiny w Polsce.

Wstęp

Państwo polskie ma obowiązek zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe swoich obywateli. Ma też do wykonania zadania związane z realizacją postanowień wynikających z integracji z Unią Europejską (UE). Jednym z obszarów, jakimi musi się zajmować, jest realizacja zadań wobec rolnictwa krajowego, zgodnie z wymogami Wspólnej Polityki Rolnej UE.

Podstawę prawną funkcjonowania komitetów Komisji Europejskiej stanowi decyzja Rady Nr 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. *ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji* (Dz.U. L 184 z 17.7.1999) zmieniona decyzją 2006/512/WE z dnia 17 lipca 2006 r. (Dz.U. L 200 z 22.7.2006). Celem funkcjonowania komitetów jest wspieranie KE w realizacji uprawnień wykonawczych nadanych jej przez Radę. Na mocy ww. decyzji określono procedury: doradczą, zarządzania, regulacyjną i regulacyjną z kontrolą, w ramach których funkcjonują komitety. Kwestie dotyczące realizacji środków Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i Polityki Rybołówstwa (PR) oraz realizacji programów mających szczególny wpływ na budżet, rozpatrywane są przez tzw. Komitety Zarządzające KE. Komitet zarządzający złożony jest z przedstawicieli krajów członkowskich, którym przewodniczy przedstawiciel Komisji Europejskiej. Przewodniczący przedstawia Komitetowi propozycję działań, które należy podjąć. Komitet przedstawia swoją opinię odnośnie propozycji w czasie wyznaczonym przez przewodniczącego, zależnie od pilności sprawy. W przypadku decyzji, które Rada powinna przyjąć na wniosek Komisji, opinia zostaje podjęta kwalifikowaną większością głosów, zgodnie z art. 205 ust. 2 Traktatu Wspólnot Europejskich, przy czym Przewodniczący Komitetu nie bierze udziału w głosowaniu. Polska wraz z Hiszpanią ma 27 głosów, w stosunku do 345 ogółem dla wszystkich krajów członkowskich, oraz przy 255 głosach stanowiących większość kwalifikowaną.

Przedstawiciel Polski, biorący udział w posiedzeniu Komitetu Zarządzającego, prezentuje swoje stanowisko na podstawie instrukcji, uzgodnionej z instytucjami współpracującymi. Po posiedzeniu przedstawiciel jest zobowiązany do sporządzenia sprawozdania z posiedzenia.

Od 2008 r. w związku z wejściem w życie Rozporządzenia Rady (WE) Nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. *ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych* (Dz.U. L 299 z 16.11.2007), na mocy art. 195 Rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku. Poszczególne sektorowe Komitety Zarządzające zostały zastąpione przez jeden Komitet Zarządzający ds. Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych. Sektory i obszary objęte Komitetem Zarządzającym ds. Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych, to rynki: zbóż, ryżu, cukru, suszu paszowego, nasion, chmielu, oliwek stołowych i oliwy z oliwek, lnu i konopi, owoców i warzyw, przetworów owocowych i warzywnych, bananów, wina, alkoholu, żywych roślin i produktów

kwiaciarstwa, surowca tytoniowego, wołowiny i cielęciny, mleka i przetworów mlecznych, wieprzowiny, mięsa baraniego i koziego, jaj, mięsa drobiowego, promocja produktów rolnych, mechanizmy handlowe (kwestie horyzontalne).

Celem badań było wskazanie roli państwa i jego polityki w zakresie funkcjonowania rynku wołowiny w Polsce, zwłaszcza w sytuacji po akcesji Polski do Unii Europejskiej (UE). Zastosowaną metodę analizy opisowej literatury przedmiotu oraz materiałów źródłowych.

Rynek wołowiny w Polsce

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 okresie 2005-2008. W 2009 r. odnotowano nieznaczny spadek pogłowia, który wyniósł prawie 1%. Od 2010 r. pogłowienie znów wzrosło.

Jednym z najważniejszych elementów rynku, który w sposób istotny wpływa na warunki jego rozwoju, są ceny na nim występujące. Ceny skupu są na rynku rolnym czynnikiem warunkującym utrzymywanie odpowiedniego pogłowia zwierząt, a ich zmiany powodują zmiany w podaży i produkcji mięsa.

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

Tabela 1. Pogłowia bydła w Polsce w latach 2005-2011 stan w czerwcu
Table 1. The cattle herd between 2005 and 2011 (in June each year)

Lata/ Year	Pogłowia bydła [tys. szt./ Cattle herd [thous. heads]	
	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... 2009

Tabela 2. Ceny skupu żywca wołowego i cielęcego w latach 2005-2011 (stan w czerwcu)
Table 2. Calf and feeder cattle procurement prices between 2005 and 2011 (in June each year)

Lata/ Year	Ceny skupu [zł/kg]/Cattle prices [PLN/kg]		
	żywiec wołowy/feeder cattle		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... 2010, Fizyczne rozmiary... 2009, Analizy rynkowe... 2011

Działalność państwa na rynku wołowiny w Polsce

Polityka państwa w zakresie funkcjonowania rynku wołowiny w Polsce jest kształtowana i realizowana przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW). Po wejściu Polski do UE pojawiła się konieczność powołania instytucji, która w imieniu państwa będzie zarządzała środkami unijnymi i krajowymi w zakresie funkcjonowania rynków rolnych, w tym rynku wołowiny. Agencja Rynku Rolnego (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, nadanego rozporządzeniem MRiRW z dnia 7 lutego 2008 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 181, z późn. zm.).

Po uzyskaniu akredytacji oraz statusu agencji płatniczej (rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2004 r.) ARR, zgodnie z prawodawstwem wspólnotowym, administruje w Polsce mechanizmami (WPR) finansowanymi i współfinansowanymi z budżetu UE oraz mechanizmami finansowanymi z budżetu krajowego. Akredytacja w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) została przyznana Agencji 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 prawo-

dawstwa wspólnotowego dotyczącego mechanizmów WPR (funkcja wdrażająca), a także 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. W ostatnim czasie zwiększyła się rola realizowanych przez ARR działań prospołecznych, wspierających konsumpcję oraz działań promocyjno-informacyjnych. W ramach administrowania mechanizmami WPR, ARR prowadzi następujące działania:

- wydaje indywidualne rozstrzygnięcia skierowane do beneficjentów;
- prowadzi kontrolę w zakresie potwierdzenia prawa przedsiębiorców do uzyskania płatności bądź praw do produkcji w ramach WPR;
- wypłaca środki finansowe uczestnikom poszczególnych mechanizmów;
- informuje uczestników mechanizmów o decyzjach podjętych na szczeblu Wspólnoty w odniesieniu do realizowanych mechanizmów WPR;
- przekazuje do KE informacje dotyczące realizacji mechanizmów WPR.

Uczestnicząc w procesie decyzyjnym UE, ARR monitoruje i opiniuje projekty unijnych aktów prawnych. Jednocześnie, współpracując z instytucjami płatniczymi innych krajów członkowskich UE i organami unijnymi, zapewnia harmonijne wdrażanie ustawodawstwa wspólnotowego w zakresie administrowanych mechanizmów WPR. Ponadto, ARR opracowuje i rozpowszechnia informacje o bieżącej oraz prognozowanej sytuacji w sektorze rolnym, a także prowadzi działania informacyjne służące poszerzaniu wiedzy uczestników rynku rolnego w Polsce na temat możliwości oraz warunków uczestnictwa w administrowanych mechanizmach.

ARR udziela także wsparcia państwom kandydującym do UE oraz państwom trzecim, poprzez zapewnienie im pomocy eksperckiej w ramach programów pomocowych finansowanych ze środków krajowych i unijnych.

Interwencja na rynku wołowiny

Interwencyjny zakup wołowiny uruchamiany jest przez Komisję Europejską w sytuacji, gdy przez okres kolejnych dwóch tygodni średnia cena rynkowa (ustalona na podstawie cen tusz klas U, R i O po przeliczeniu na cenę tuszy w klasie R3) w danym kraju członkowskim lub w określonym regionie danego państwa spadnie poniżej 1560 euro/t. KE decyduje o zamknięciu interwencyjnego zakupu wołowiny, jeżeli przez okres jednego tygodnia warunek ten nie zostanie spełniony.

Interwencyjnym zakupem objęte jest świeże lub schłodzone mięso wołowe uzyskane z buhajków w wieku do 2 lat (kategoria A), których ubój nastąpił nie później niż 2 dni i nie wcześniej niż 6 dni przed datą zakupu interwencyjnego. Przedmiotem zakupu mogą być półtusze w klasach R2 i R3, które m.in.:

- pochodzą ze zwierząt utrzymywanych na terytorium UE,
- uzyskane zostały z tusz, których waga nie przekracza 340 kg,
- uzyskały świadectwo zdrowia Inspekcji Weterynaryjnej.

Do interwencyjnego zakupu mogą przystąpić: ubojnie spełniające wymogi Dyrektywy 64/433/EWG (1) o warunkach sanitarnych przy produkcji i wprowadzaniu na rynek świeżego mięsa i przedsiębiorcy prowadzący obrót mięsem lub żywcem bydlęcym, którzy dokonują uboju we własnym zakresie.

Ceny zakupu ustalane są przez KE w drodze zaproszenia do przetargu na podstawie złożonych ofert. Do oferty powinno być załączone zobowiązanie przedsiębiorcy do spełnienia wszystkich postanowień wynikających z zaproszenia do przetargu. Ponadto, wraz z ofertą przedsiębiorca zobowiązany jest do złożenia zabezpieczenia w wysokości 30 euro/100 kg oferowanej do zakupu wołowiny. Na podstawie złożonych ofert, ARR przygotowuje zestawienie, które przesyłane jest do KE. Na podstawie otrzymanych z poszczególnych krajów członkowskich zestawień ofert, KE ustala maksymalną cenę zakupu wołowiny dla klasy R3. Komisja Europejska może także zdecydować o zastosowaniu współczynnika redukcji w stosunku do oferowanych ilości wołowiny, gdy te przekraczają wielkość przewidzianą do zakupu. Interwencyjny zakup wołowiny prowadzony jest przez autoryzowane przez ARR i wybrane w drodze przetargu centra interwencyjne, tj. zakłady odkostniające i/lub chłodnie. Po ustaleniu przez KE maksymalnej ceny zakupu, ARR zawiera umowy z przedsiębiorcami, których oferowana cena zakupu jest równa lub niższa niż ustalona przez KE. Przedsiębiorca, z którym została zawarta umowa zobowiązany jest do poinformowania ARR o terminie i miejscu uboju zwierząt oraz dostarczenia do wskazanego przez ARR centrum interwencyjnego umownej ilości wołowiny w ciągu 17 dni od daty zawarcia umowy. Dostawy następują zgodnie z ustalonym z ARR harmonogramem dostaw. Dostawa wołowiny objętej umową może nastąpić w kilku partiach, pod warunkiem, że jedna partia wynosi od 10-20 t.

Drugim elementem systemu wsparcia na rynku wołowiny jest mechanizm dopłat do prywatnego przechowywania wołowiny i cielęciny, który jest uruchamiany okresowo i ma na celu osiągnięcie stabilizacji rynku wołowiny i cielęciny przez zagospodarowanie sezonowych nadwyżek produkcyjnych. Zdjęcie nadwyżek

produkcyjnych z rynku może mieć charakter czasowy, kiedy po okresie przechowywania wołowina/cielęcina trafia na rynek wewnętrzny UE lub stałe, gdy wołowina/cielęcina objęta mechanizmem zostaje wywieziona poza obszar celny UE. Mechanizm dopłat do prywatnego przechowywania wołowiny i cielęciny uruchamiany jest przez Komisję Europejską na wniosek krajów członkowskich UE, jeżeli średnia cena tusz walców wyrażona w klasie jakości R3 na rynku UE spadanie poniżej 103% ceny bazowej ustalonej w wysokości 2224 euro/t i istnieje prawdopodobieństwo, że będzie utrzymywać się na tym poziomie. Mechanizmem tym objęte jest również mięso pochodzące z cieląt w wieku do 270 dni. KE w rozporządzeniu uruchamiającym mechanizm dopłat do prywatnego przechowywania określa: wykaz produktów objętych mechanizmem, minimalne ilości produktów, na które można składać wnioski (oferty przetargowe), okres przechowywania oraz wysokość zabezpieczenia. Stawki dopłat mogą być ustalone z góry przez Komisję Europejską lub w drodze przetargu. Przedmiotem dopłat do prywatnego przechowywania może być wołowina/cielęcina:

- sklasyfikowana zgodnie z klasyfikacją EUROP,
- pochodząca ze zwierząt, których chów prowadzony był przynajmniej przez ostatnie 3 miesiące na terenie UE, i których ubój nastąpił nie wcześniej niż 10 dni przed datą wprowadzenia mięsa do chłodni,
- niemająca cech dyskwalifikujących ją do przechowywania oraz spożycia po uprzednim przechowywaniu.

Przedsiębiorcy uczestniczący w mechanizmach dopłat do prywatnego przechowywania wołowiny i cielęciny oraz wierzownicy mogą również ubiegać się o refundacje wywozowe do produktów wywiezionych poza obszar celny UE. Refundacjami wywozowymi objęte będą produkty wywiezione po 2-miesięcznym okresie przechowywania lub po zakończeniu umownego okresu przechowywania. W celu uzyskania refundacji wywozowych przedsiębiorcy zobowiązani są do złożenia w ARR wniosku o pozwolenie na wywóz oraz spełnienia wymagań wynikających z regulacji handlu zagranicznego w zakresie danego rynku.

Podstawowe rozporządzenia UE dotyczące mechanizmów interwencyjnych na rynku mięsa objętych WPR:

- w zakresie interwencyjnego zakupu wołowiny:
 - 1) Rozporządzenie Komisji (UE) NR 1272/2009 z dnia 11 grudnia 2009 r. *ustanawiające wspólne szczegółowe zasady wykonania Rozporządzenia Rady (WE) Nr 1234/2007 w odniesieniu do zakupu i sprzedaży produktów rolnych w ramach interwencji publicznej*;
 - 2) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. *ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych* (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku) (wraz z późn. zm.). Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2220/1985 z 22 lipca 1985 r. *w sprawie wspólnych szczegółowych zasad stosowania systemu zabezpieczeń w odniesieniu do produktów rolnych* (wraz z późn. zm.);
- w zakresie dopłat do prywatnego przechowywania wołowiny i cielęciny:
 - 1) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. *ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych* (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku) (wraz z późn. zm.);
 - 2) Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2220/1985 z 22 lipca 1985 r. *w sprawie wspólnych szczegółowych zasad stosowania systemu zabezpieczeń w odniesieniu do produktów rolnych* (wraz z późn. zm.);
 - 3) Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 826/2008 z dnia 20 sierpnia 2008 r. *ustanawiające wspólne zasady dotyczące przyznawania dopłat do prywatnego przechowywania niektórych produktów rolnych*.

Podsumowanie

Polski rynek wołowiny został objęty po 1 maja 2004 r. WPR. Polska wstępując w struktury unijne została zobowiązana do podjęcia działań mających na celu powołanie instytucji, która miała realizować postanowienia WPR w odniesieniu do rynków rolnych, w tym rynku wołowiny. Do tych zadań została powołana ARR, która przed przystąpieniem Polski do UE zajmowała się interwencją na rynku rolnym w Polsce, ale nie w rozumieniu wymagań UE. W zakresie funkcjonowania rynku wołowiny ARR wykorzystuje trzy mechanizmy:

- skup interwencyjny,
- dopłaty do prywatnego przechowywania,
- oraz refundacje do wywozu.

Ponadto, ARR zajmuje się promocją produktów mięsnych na rynku krajowym i za granicą.

Polityka państwa w zakresie funkcjonowania rynku wołowiny w Polsce jest kształtowana i realizowana przez MRiRW przy wykorzystaniu istniejących ARR, w tym w odniesieniu do poszczególnych rynków rolnych szczególną rolę odgrywa ARR. Istotnym elementem polityki państwa w zakresie funkcjonowania rynku wołowiny w Polsce jest wspieranie tego rynku na poziomie producentów, ze względu na niekorzystną sytuację popytową na rynku krajowym (spożycie wołowiny na poziomie ok. 3 kg rocznie na 1 mieszkańca).

Literatura

- Analizy rynkowe. 2011: Rynek mięsa. Stan i perspektywy. IERiGŻ-PIB, ARR i Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa.
- Fizyczne rozmiary produkcji zwierzęcej w 2009 r. 2010: GUS, Warszawa.
- Rozporządzenia Rady (WE) Nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. *ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych*. Dz.U. L 299 z 16.11.2007.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2004 r. *w sprawie ustanowienia Agencji Rynku Rolnego agencją płatniczą*. Dz.U. z 2004 r. Nr 76, poz. 713, z późn. zm.
- Rozporządzenie 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. z 2006 r. Nr 204, poz. 1507, z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 lutego 2008 r. *w sprawie nadania statutu Agencji Rynku Rolnego*. Dz.U. z 2008 r. Nr 30, poz. 181, z późn. zm.
- Skup i ceny produktów rolnych w 2009 r. 2010: GUS, Warszawa.
- Sprawozdanie z działalności Agencji Rynku Rolnego w 2010 roku. 2011: ARR, Warszawa.
- Użytkowanie gruntów, powierzchnia zasiewów i pogłowie zwierząt gospodarskich w 2009 r. 2009: GUS, Warszawa.

Summary

The meat market is a major agricultural market in Poland. The meat production fluctuates over time in response, among others, to the volume and composition of consumed meat, livestock procurement prices, and meat and meat products retail prices. Poland's meat market is heterogeneous. During the last two decades, the livestock and meat markets have evolved separately and several sub-markets emerged including beef and veal market, hog market, poultry and other. Agricultural markets are easily influenced by changes in the domestic and international markets. Therefore, the government policy plays an important role with regard to each market. The discussion focuses on government policy influence on the beef market in Poland.

Adres do korespondencji:

dr inż. Ewa Bąk-Filipek
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166
02-787 Warszawa
tel. (22) 593 40 80
e-mail: ewa.bak.filipek@wp.pl