

# Wioletta Tokarska-Ołownia

---

## Uwarunkowania polityki handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi w okresie przemian rynkowych

---

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 6, 56-71

---

2000

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

WIOLETTA TOKARSKA-OŁOWNIA

## **UWARUNKOWANIA POLITYKI HANDLU ZAGRANICZNEGO ARTYKUŁAMI ROLNO-SPOŻYWCZYMI W OKRESIE PRZEMIAN RYNKOWYCH**

Pod koniec lat 80. zapoczątkowano w Polsce przemiany gospodarki z centralnie sterowanej w rynkową. Stworzone zostały nowe warunki do prowadzenia działalności ekonomicznej we wszystkich sferach gospodarczych.

Zniesienie dotychczasowych reguł i zasad funkcjonowania gospodarki w połączeniu z otwarciem granic dla towarów z zagranicy, doprowadziło w krótkim okresie czasu do powstania deficytu w handlu zagranicznym (w 1990 roku saldo handlu zagranicznego wynosiło 4541,0 mln USD, w 1991 r. – 853,0 mln USD, w 1992 r. już – 2726,3 mln USD, a w 1998 r. – 18824,7 mln USD<sup>1</sup>).

Wspomniany deficyt jest zjawiskiem stale występującym przez cały okres transformacji systemowej. Uzasadnienia takiego stanu rzeczy należałoby szukać w szczególnie dużym zapotrzebowaniu naszego kraju na dobra inwestycyjne i to głównie pochodzenia zagranicznego. Jednakże z analizy polskiego importu ostatnich trzech lat wynika, że dobra te nie przekraczają 16%. W imporcie dominują natomiast surowce, materiały, półfabrykaty oraz dobra konsumpcyjne (patrz tabela 1).

---

<sup>1</sup> Dane z Roczników Statystycznych z lat 1991, 92, 93, 99 .

Tabela 1. Rozdysonowanie importu wg kierunków wykorzystania w latach 1997-99 (w odsetkach)

Lata	1997	1998	1999 (I półrocze)
Import ogółem	100,0	100,0	100,0
w tym:			
inwestycyjny	15,4	16,0	15,2
zaopatrzeniowy	65,6	64,1	63,7
konsumpcyjny	18,8	19,7	20,9

Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych z *Handlu Zagranicznego styczeń-grudzień 1997*, GUS, Warszawa 1998, s. 206, *Handlu Zagranicznego styczeń-grudzień 1998*, GUS, Warszawa 1999, s. 200, *Handlu Zagranicznego styczeń-czerwiec 1999*, GUS, Warszawa 1999, s. 190.

Patrząc na dynamikę eksportu i importu ostatnich lat (patrz tab. 2) nietrudno zauważyć, że główną przyczyną ujemnego salda obrotów z zagranicą był szybszy wzrost importu niż eksportu. Ponadto deficyt w polskim handlu zagranicznym ma charakter trwały i należy sądzić, iż jest on wynikiem niesprzyjającej eksportowi struktury produkcji naszej gospodarki.

Tabela 2. Dynamika importu i eksportu w latach 1993-1998 (%)

Lata	Dynamika (%) (rok 1992=100)	
	Import	Eksport
1993	118,36	107,25
1994	135,54	130,25
1995	182,55	173,62
1996	233,37	184,63
1997	265,87	195,28
1998	295,69	214,07

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Rocznika Statystycznego Handlu Zagranicznego z lat 1993-1998 oraz Małego Rocznika Statystycznego 1999, GUS, Warszawa 1999.

Biorąc pod uwagę cały okres transformacji systemowej można wyciągnąć ogólny wniosek, iż polska polityka handlu zagranicznego należała i wciąż należy do jednego z najsłabszych punktów polityki gospodarczej kraju.

W szczególności dotyczy to polskiego rynku artykułów rolno-spożywczych. W handlu zagranicznym tymi artykułami notuje się od 1993 roku ujemny i wciąż wzrastający bilans.<sup>2</sup>

Wysoki- jak wynika z danych GUS - deficyt w tej dziedzinie handlu skłania do zastanowienia się nad przyczynami takiego stanu rzeczy.

Analiza powyższego problemu zdaje się być tym bardziej interesująca, gdyż od kilku lat mamy do czynienia w Polsce z względną nadprodukcją surowców rolnych i żywności. Jest ona wynikiem 2,3- razy szybszego zwiększania się produkcji (w 1998 r. wartość produkcji rolniczej była o 6,6% wyższa niż w 1997 r.), aniżeli popytu na artykuły żywnościowe (rośnie on średnio o 1% w ciągu roku).

Sądźmy, że istotnym elementem wspomnianej analizy winno być omówienie uwarunkowań polskiego importu i eksportu artykułów rolno-spożywczych w okresie zachodzących przemian rynkowych. Uwarunkowania te można podzielić na wewnętrzne- wynikające z procesów zachodzących wewnątrz naszej gospodarki, oraz zewnętrzne- związane głównie z koniecznością przystosowania się jej do zasad i mechanizmów obowiązujących we współczesnych międzynarodowych stosunkach ekonomicznych.

Wśród czynników wewnętrznych, warunkujących handel zagraniczny należy wymienić:

- zbyt gwałtowną liberalizację gospodarki żywnościowej i handlu zagranicznego,
- niską konkurencyjność produkcji rolno-spożywczej,
- brak skutecznych mechanizmów kontroli importu i wzajemne wykluczanie się niektórych przepisów dotyczących importu towarów,
- brak instrumentów wspomagających eksport,
- stosunkowo mocną złotówkę.

Już na początku reformy gospodarczej polskie rolnictwo oraz przemysł rolno-spożywczy zostały poddane gwałtownej liberalizacji. Uwolniono ceny, w znacznym stopniu obniżono subsydia dla rolnictwa, całkowicie zredukowano dotowanie konsumpcji i środków produkcji dla rolnictwa, jak również subsydia eksportowe (udział wydatków budżetowych na rzecz gospodarki żywnościowej w wydatkach budżetowych ogółem zmniejszył się z 22,9% w roku 1989 do zaledwie 9% w roku 1990<sup>3</sup>). Na skutek tego nastąpiło załamanie rynku rolno-żywnościowego.

---

<sup>2</sup> Statystyka masowa nie uwzględnia nie kontrolowanego importu żywności, który na początku lat 90. był znaczny. Stąd też należy zakładać, że deficyt w obrotach z zagranicą wystąpił już w roku 1992.

<sup>3</sup> Dane z Roczników Statystycznych GUS z lat 1989-90.

Dodatkowym utrudnieniem dla naszego agrobiznesu było otwarcie gospodarki, które spowodowało zderzenie się nisko konkurencyjnej produkcji rolno-spożywczej z wytworami wysoko dotowanego rolnictwa zachodnioeuropejskiego.

Owa liberalizacja międzynarodowych stosunków handlowych spowodowała szybki napływ produktów zagranicznych na polski rynek. Były one i są konkurencją dla wyrobów rodzimej produkcji, stanowiąc bodziec do jej unowocześnienia i poprawy jakości ( za przykład może posłużyć polski przemysł mleczarski ). Nie zawsze jednak zagraniczna konkurencja jest w pełni uczciwa i zamiast stymulować rozwój poszczególnych gałęzi naszej gospodarki, staje się jej poważnym hamulcem. Z taką sytuacją mamy m. in. do czynienia na rynku artykułów rolno-spożywczych.<sup>4</sup>

W czasie dokonywania się przemian rynkowych państwo nie zapewniło rodzimej produkcji przejściowego okresu ochronnego. Przeciwnie, zastosowano terapię szokową, która o ile przyniosła dobre rezultaty w niektórych gałęziach przemysłu spożywczego, o tyle zupełnie nie sprawdziła się w produkcji rolnej.

Szczególnie intrygującym jest fakt niewykorzystywania przez nasz kraj możliwości wspierania gospodarki żywnościowej, wynikających z polskiej oferty rolnej zaakceptowanej w ramach Rundy Urugwajskiej GATT. Zgodnie z naszymi potrzebami, odzwierciedlonymi we wspomnianej ofercie (wyrażonymi w tzw. zagregowanym wskaźniku wsparcia<sup>5</sup>), wsparcie rolnictwa powinno być 3-krotnie wyższe od obecnego (nakłady budżetowe na rolnictwo wynoszą rokrocznie ok. 1 mld USD). Powyższą sytuację można by tłumaczyć brakiem odpowiednich środków finansowych na ten cel, jednakże istnieją dowody podważające te przypuszczenia. W 1998 r. na przykład, Agencja Rynku Rolnego nie interweniowała, pomimo takiej potrzeby, na rynku mleka w proszku, chociaż przewidziana była na to kwota 78,8 mln zł.

Drugim czynnikiem, kształtującym polski handel zagraniczny jest niska konkurencyjność naszej gospodarki. Z najnowszego rankingu najbardziej konkurencyjnych gospodarek świata, sporządzonego przez Światowe Forum Gospodarcze wynika, że Polska zajmuje 43. pozycję wśród 59 uwzględnionych krajów. Wyprzedzają nas wszystkie kraje rozwinięte,

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat: A. Woś: *Wzrost gospodarczy i strategie rozwoju polskiego rolnictwa. Eseje*, IERiGŻ, Warszawa 1995, s. 185-203.

<sup>5</sup> Aggregate Measurement of Support- AMS;  $AMS = Qp(Pds - Pw) + C$ , gdzie: Qp- wielkość produkcji na poziomie producenta, Pds- cena otrzymana przez producenta w skupie, Pw- cena zewnętrzna (cena eksportu FOB, cena importu lub światowa), C- subsydia redukujące koszty nakładów materiałowych.

kraje nowo uprzemysłowione, kilka gospodarek rozwijających się ( m.in. Malezja i Chile ), a także Węgry i Czechy.<sup>6</sup>

Niska konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej wyraża się głównie w braku atrakcyjnej oferty eksportowej i w stosunkowo niskiej jakości polskich wyrobów. Pogłębiana jest ona dodatkowo nadmiernym rozdrobnieniem gospodarstw rolnych.

Analizując strukturę handlu zagranicznego Polski wg nakładów czynników wytwórczych (patrz tabela 3) można zauważyć, iż około 20% naszego eksportu stanowią wyroby ziemiochłonne, kolejne 20% wyroby lasochłonne, 10% wyroby surowcochłonne i około 20% wyroby kapitałochłonne. Wyroby technologicznie intensywne stanowią zaledwie około 5% eksportu ogółem. Eksportujemy więc przede wszystkim towary, w eksporcie których może występować głównie konkurencyjność cenowa, a nie konkurencyjność jakościowa. Ponadto istniejąca obecnie struktura towarowa eksportu hamuje rozwój wywozu.

*Tabela 3. Struktura handlu zagranicznego Polski według nakładów czynników wytwórczych w latach 1992-1995 (%)*

Wyszczególnienie	Import				Eksport			
	1992	1993	1994	1995	1992	1993	1994	1995
Wyroby ziemiochłonne	19,01	18,94	18,26	18,87	20,56	18,05	17,96	17,77
-pochodzenia roślinnego i zwierzęcego	12,04	11,82	12,88	13,10	9,49	10,15	10,06	10,74
-pochodzenia roślinnego nieprzetworzone	2,62	3,53	1,97	2,29	3,23	1,13	0,90	1,34
-pochodzenia roślinnego przetworzone	2,47	2,02	1,62	2,22	2,85	2,82	3,49	2,42
-pochodzenia zwierzęcego nieprzetworzone	1,39	1,26	1,58	1,10	2,74	1,75	1,55	1,39
-pochodzenia zwierzęcego przetworzone	0,49	0,31	0,21	0,16	2,25	2,20	1,96	1,88
Wyroby lasochłonne	6,76	7,74	7,94	7,90	12,75	18,68	19,14	19,02
-nieprzetworzone	0,04	0,07	0,08	0,17	2,35	1,92	1,90	1,42
-przetworzone	6,72	7,67	7,86	7,73	10,40	16,76	17,24	17,60

<sup>6</sup> T.Radziwińska: *Jak wyleczyć polski handel zagraniczny*, „Nowe Życie Gospodarcze” nr 33/1999.

Wyroby surowcochłonne	15,70	12,48	10,68	9,43	12,21	10,78	10,26	9,01
Wyroby pracochłonne	1,88	1,86	2,05	2,11	2,61	2,78	3,47	3,28
-wymagające nakładów pracy prostej	0,89	0,64	0,66	0,51	0,26	0,56	1,04	0,52
-wymagające nakładów pracy złożonej	0,99	1,22	1,39	1,60	2,35	2,22	2,43	2,76
Wyroby kapitałochłonne	17,78	16,73	16,75	17,40	21,30	20,82	19,88	20,40
Wyroby technologicznie intensywne	12,17	11,19	10,72	10,63	4,83	3,95	4,47	4,71
-łatwe do imitowania	10,49	9,48	9,11	8,89	3,93	3,22	3,83	3,97
-trudne do imitowania	1,68	1,71	1,61	1,74	0,90	0,73	0,64	0,74
Wyroby trudne do sklasyfikowania	26,71	31,06	33,60	33,66	25,74	24,93	24,83	25,81
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: Kształtowanie się przewag komparatywnych Polski w świetle wyników analizy strumieni handlowych, CUP, Departament Strategii Gospodarczej, Warszawa, grudzień 1996, s. 18.

W samym jedynie eksporcie do Unii Europejskiej (zgodnie z kryteriami OECD) udział produktów nisko przetworzonych wynosi aż 58%, towarów o średniej technologii ok. 32%, a wyrobów technologicznie intensywnych zaledwie ok. 10%.<sup>7</sup> Eksportujemy więc w większości towary, które nie pozwalają nam na osiąganie znacznych przewag komparatywnych. Wyroby te są w dodatku szczególnie wrażliwe na wahania koniunktury u naszych partnerów handlowych (zwłaszcza zachodnich) oraz napotykają na silną konkurencję ze strony innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

Ponadto w Polsce brakuje wciąż odpowiednio rozwiniętej produkcji wysokojakościowych półproduktów (np. potrzebnych do wytwarzania nowoczesnych produktów żywnościowych i paszowych), co zmusza podmioty przemysłu rolno-spożywczego do ich importu. Na przykład zbyt duże otłuszczenie trzody chlewnej, chowanej w znacznej części polskich

<sup>7</sup> B. Ślusarczyk: *Międzynarodowa zdolność konkurencyjna Polski a jej struktura gospodarcza*, [w:] *Szanse i zagrożenia procesu transformacji gospodarki polskiej*. Praca zbiorowa pod red. W. Grzybowski, UMCS, Lublin 1998.

gospodarstw, powoduje, że niektóre zakłady produkujące przetwory wieprzowe decydują się na import wieprzowiny. Ze względu na niską jakość polskiego mleka surowego, Komisja Europejska nie wpisała w grudniu 1997 r. na listę zakładów uprawnionych do eksportu na rynki unijne nawet jednej polskiej mleczarni.

Dodatkowym utrudnieniem jest nadmierne rozdrobnienie gospodarstw rolnych i brak powiązań produkcyjno-handlowych między rolnikami, a także między nimi i przemysłem rolno-spożywczym. Dobra organizacja w tym segmencie rynku rolno-żywnościowego pozwoliłaby na zwiększenie konkurencyjności produktów rolnych poprzez chociażby zapewnienie odbiorcom dostaw surowców o optymalnej wielkości, odpowiednie ich przygotowanie do sprzedaży (m.in. przez oczyszczenie, sortowanie, czy standaryzację), a także terminowe realizacje zamówień. Istnienie formalnych powiązań między rolnikami a przem. rolno-spoż. przyczyniłoby się też do wzrostu jakości produkcji rolnej m.in. poprzez zwiększenie stosowania w gospodarstwach rolnych wysoko kwalifikowanego materiału siewnego i hodowlanego.

Dotychczasowy brak odpowiednio funkcjonującego rynku rolno-żywnościowego jest czynnikiem proimportowym, gdyż często łatwiej pozyskać duże partie surowców o odpowiedniej jakości na rynku zagranicznym, aniżeli w kraju.

Kolejnym czynnikiem wewnętrznym, utrudniającym prowadzenie przez Polskę skutecznej polityki handlu zagranicznego, jest brak odpowiedniego systemu kontroli przepływu towarów przez granicę.<sup>8</sup> Obecna kontrola importowa towarów rolno-spożywczych nie jest w stanie przeciwdziałać nielegalnym praktykom, takim jak np.: fałszowanie świadectw pochodzenia, zaniżanie deklarowanych cen transakcyjnych (podwójne faktury), przywóz towarów żywnościowych bez stosowania bezpośredniej kontroli weterynaryjnej, a także towarów deklarowanych jako tranzytowe itp.<sup>9</sup>

Ponadto dane docierają do ośrodków decyzyjnych z ogromnym opóźnieniem. Trudno więc dziwić się, że w odpowiednim czasie nie są podejmowane właściwe decyzje.<sup>10</sup>

Owa skuteczność dodatkowo zagrożona jest też wzajemnym wykluczeniem się niektórych przepisów regulujących import towarów. Przy występującej w Polsce nadprodukcji mięsa wieprzowego i buraka cukro-

---

<sup>8</sup> Patrz: K. Bujaczek: *Import nie kontrolowany*, „Top Agrar Polska”, Magazyn Nowoczesnego Rolnictwa nr 4/1998.

<sup>9</sup> Na podstawie materiałów GUC.

<sup>10</sup> Patrz: J. Waligóra: *Rolnicy potrzebują interwencji*, „Nowe Życie Gospodarcze” nr 4/1998.



wego, bezpodstawne wydaje się być wprowadzenie zerowych stawek celnych na import tych towarów, przez podmioty przemysłu farmaceutycznego.<sup>11</sup>

Odczuwalny jest też brak dostatecznie rozwiniętych instrumentów wspomagających krajowych eksporterów. Brak jest poręczeń i gwarancji na finansowanie przedsięwzięć proeksportowych, ubezpieczeń kredytów (w latach 1994-98 ubezpieczeniami kredytów eksportowych objęto zaledwie 0,5-1,89% całkowitego eksportu Polski<sup>12</sup>), marketingu, rozwiniętej sieci handlu hurtowego i giełdowego.<sup>13</sup> Te pośrednie formy wspierania eksportu rolno-żywnościowego miały w omawianym okresie nieznaczny wymiar w stosunku do potrzeb. Łączne wsparcie polskiego eksportu rolno-żywnościowego w 1998 r. nie przekroczyło 50 mln USD, a zgodnie z zaakceptowaną w ramach Rundy Urugwajskiej GATT polską ofertą rolną, mogliśmy stosować dotacje do wartości ok. 600 mln USD.<sup>14</sup>

Firmy polskie często nie wiedziały o istnieniu wprowadzonych instrumentów wspierania eksportu lub nie potrafiły z nich skorzystać (patrz tabela 4).

---

<sup>11</sup> Patrz: *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 1999 r. w sprawie ustanowienia kontyngentów taryfowych na niektóre towary przywożone z zagranicy dla przemysłu farmaceutycznego*, Dz.U. 1999, 29, poz. 272 oraz *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie ustanowienia kontyngentów taryfowych na niektóre towary przywożone z zagranicy dla przemysłu farmaceutycznego*, Dz.U. 1998, 13, poz. 55.

<sup>12</sup> T. Radziwińska: *Jak wyleczyć polski handel zagraniczny*, „Nowe Życie Gospodarcze” nr 33/99.

<sup>13</sup> Patrz: *Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi. Stan i perspektywy*, „Raporty Rynkowe”, MRiGŻ, ARR, IERiGŻ, Warszawa, maj 1997, s. 4-5.

<sup>14</sup> *Zagraniczna polityka gospodarcza Polski 1998-99*, IKiCHZ, Warszawa 1999, s. 108.

Tabela 4. Stopień wykorzystania wybranych instrumentów wspierania eksportu przez polskie firmy (w % ogółu respondentów<sup>x</sup>)

Instrumenty	Firma korzysta	Firma nie korzysta bo:				
		nie zna	nie-istotne	zbyt skomplikowane	nie spełnia kryteriów	zbyt wysokie koszty
Rachunek dewizowy w banku	62	3	20	0	3	3
Zabezpieczenie przed ryzykiem kursowym poprzez terminowe transakcje walutowe	17	14	38	8	5	8
Ulga podatkowa dla eksporterów z tytułu inwestycji	14	6	26	4	41	3
Gwarancje bankowe dla kredytów eksportowych	13	8	43	5	10	13
Ubezpieczenia kredytów i ryzyka eksportowego (np. w KUKIE)	9	12	32	5	9	27
Poręczenia i gwarancje rządowe dla kontraktów eksportowych	3	15	40	9	19	6
Subsydiowanie oprocentowania kredytów eksportowych	2	27	37	6	16	5

<sup>x</sup> Udziały nie sumują się do 100%. W tabeli nie zamieszczono bowiem kolumny „brak odpowiedzi”. W przypadku omawianych instrumentów odsetek ten wynosi na ogół 6-8%. Źródło: Badania IKiCHZ przeprowadzone pod koniec 1998 r. wśród polskich eksporterów, „Nowe Życie Gospodarcze” nr 33/1999, s. 16.

Dodatkowym utrudnieniem dla rozwoju eksportu, stymulującym jednocześnie wzrost importu było utrzymywanie się kursu złotego na relatywnie wysokim poziomie. W ciągu ostatnich trzech lat kurs naszej waluty w stosunku do dolara amerykańskiego wynosił: 3,3208 zł w 1997 r., 3,5085 zł w 1998 r., a w 1999 r. 3,9675 zł.<sup>15</sup>

Czynnikiem niesprzyjającym zwiększaniu eksportu było także pogorszenie się koniunktury gospodarczej w wielu krajach, a w szczególności załamanie się rynku rosyjskiego na skutek głębokiego kryzysu finansowego.

Załamanie to dotyczy głównie artykułów rolno-spożywczych (stanowią one ponad 40% całego naszego eksportu do Rosji), które przegrywają walkę konkurencyjną z napływającymi na rynek rosyjski wysoko subsydjowanymi produktami z krajów Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych. Jest to już jednakże jeden z elementów uwarunkowań zewnętrznych polskiego handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi, które to zostaną omówione poniżej.

Poza wewnętrznymi uwarunkowaniami polskiej polityki handlu zagranicznego w okresie przemian rynkowych, istnieją również zewnętrzne. Ich występowanie wiąże się z zasadami i regułami obowiązującymi we współczesnych międzynarodowych stosunkach gospodarczych. Wynikają one głównie z podpisanych przez nasz kraj umów i przynależności do porozumień międzynarodowych, a w szczególności:

- Układu Europejskiego,
- Światowej Organizacji Handlu (WTO),
- Środkoeuropejskiego Układu o Wolnym Handlu (CEFTA).

Wszystkie przedsięwzięcia Polski, a zwłaszcza dotyczące handlu zagranicznego, muszą odpowiadać przyjętym uregulowaniom z nich płynącym.

Pomimo, iż umowy te obowiązują już od kilku lat, to wciąż stanowią jeden z głównych tematów interesujących opinię publiczną i nurtujących polityków oraz związki zawodowe (głównie rolnicze). Przed naszą gospodarką żywnościową pojawiły się bowiem bariery rozwojowe, a ich częściowe ograniczenie możliwe byłoby poprzez zwiększenie ochrony rynku wewnętrznego, przy jednoczesnym pobudzeniu eksportu rolno-spożywczego. Nie są to jednak działania proste do wykonania w obliczu

---

<sup>15</sup> Obliczenia własne na podstawie tygodniowych kursów walutowych NBP.

Należy zauważyć, iż w ostatnich tygodniach kurs złotego względem dolara amerykańskiego uległ znacznemu spadkowi. Obecnie za 1 \$ trzeba zapłacić około 4,44-4,50 zł, a więc o około 0,50 zł więcej aniżeli w roku 1999. Mając na uwadze podstawowe zależności między kursem walutowym a obrotami handlu zagranicznego, należy przypuszczać, że powyższa sytuacja wpłynie na wzrost eksportu, hamując jednocześnie import.

konieczności ścisłego przestrzegania przyjętych w podpisanych umowach zasad.

Do zewnętrznych uwarunkowań handlu zagranicznego należy zaliczyć:

- a) konieczność przestrzegania umów multi- i bilateralnych,
  - brak możliwości swobodnego regulowania obciążeń celnych i wspomagania eksportu,
- b) utrudniony dostęp polskich artykułów rolno-spożywczych do niektórych ważnych rynków zagranicznych,
- c) załamanie się eksportu do Rosji i nieuczciwa konkurencja na rynku rosyjskim ze strony państw zachodnich.

Polska, ratyfikując Porozumienie Ustanawiające Światową Organizację Handlu (WTO) oraz Akt Końcowy Rundy Urugwajskiej GATT, stała się członkiem systemu, regulującego międzynarodowy handel artykułami rolno-spożywczymi. 1 lipca 1995 r. weszło w życie Porozumienie o Rolnictwie Rundy Urugwajskiej, które spowodowało zasadniczą zmianę warunków importu rolnego do Polski. Zmienił się jednocześnie istotny poziom stawek celnych na importowane artykuły.

Dostosowując się do uzgodnień Porozumienia, Polska wprowadziła taryfikację, ustaliła kontyngenty minimalnego dostępu do rynku, przyjęła zobowiązania do redukcji subsydiów wewnętrznych i eksportowych.

Ustalenia RU GATT dotyczące subsydiów eksportowych mają jednakże w Polsce małe znaczenie ze względu na ich stosowanie jedynie w niewielkiej ilości. W największym stopniu dotujemy eksport cukru, ale i tu możliwości nie są w pełni wykorzystywane. Świadczy o tym chociażby zwykle wyższa w subsydiowanym eksporcie – nominalna kwota dotacji z tytułu dotacji nie wykorzystanych w poprzednich latach. Ponadto wartość zastosowanych subsydiów eksportowych odnośnie konkretnych towarów niejednokrotnie jest znikoma, w porównaniu z analogicznymi wielkościami wprowadzonymi przez Unię Europejską. Na przykład w październiku 1998 r. Polska zaplanowała subsydia dla 25 tys. ton wieprzowiny na poziomie 100 zł/tonę, a zatem, po ówczesnym kursie, około 300 USD/tonę.<sup>16</sup> Tymczasem Unia Europejska stosowała w eksporcie wieprzowiny na rynek Europy Środkowo-Wschodniej dotacje wynoszące 400 USD/tonę, a na rynek rosyjski 700 USD/tonę.

Największe nadzieje na poprawę warunków eksportowych wiązał nasz kraj z Układem Europejskim, podpisanym 16 grudnia 1991 r.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 89/98 z 13 października 1998 r.

<sup>17</sup> Patrz: *Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi*, Dz.U.1994,11,poz. 38- zał.

Głównym jego założeniem była asymetryczna liberalizacja (na korzyść Polski) wzajemnego handlu z UE, a co za tym idzie spodziewano się zwiększenia dostępności rynków unijnych dla polskich artykułów rolno-spożywczych. Tymczasem saldo obrotów tymi towarami z krajami Unii jest ujemne i wciąż pogarsza się (w 1995 r. wynosiło -2744,3 mln USD, w 1996 r. -10471,7 mln USD, a w 1998 r. – 11757,5 mln USD).<sup>18</sup>

Na podstawie tego, należałoby sądzić, że Układ Europejski nie tylko nie spełnia w pewnych dziedzinach zamierzonego celu, ale nawet działa przeciwko niemu. Obecnie, po 8-letnim okresie obowiązywania Umowy, można dać temu dowody.

Mocą Układu Europejskiego zostały wprowadzone kontyngenty preferencyjne dla polskiego eksportu. Jednakże ze względu na bardzo skomplikowane, biurokratyczne procedury ich przydziału (polegają one na składaniu aplikacji, wpłacaniu kaucji, dzieleniu kwoty importowej, jeśli ubiega się o nią wielu importerów), okazały się one mało atrakcyjne. Ponadto kontyngenty te przyznawane są importerom z Unii, a nie polskim eksporterom, więc bardzo prawdopodobne jest, że to właśnie importerowi z Unii przypadnie znacząca większość korzyści.

Dodatkowym utrudnieniem dla naszych eksporterów są wszczynane bardzo często przez UE postępowania antydumpingowe względem towarów przez nich eksportowanych. Jednocześnie UE toleruje praktyki dumpingowe u swoich producentów, a sprzedaż ich towarów poniżej kosztów tłumaczona jest przez Komisję Europejską nieuczciwą konkurencją ze strony zagranicznych dostawców. Interesujące jest to, że w przypadku stwierdzenia dumpingu, Komisja Europejska w celu ustalenia szkody porównuje ceny importowanych towarów nie z rzeczywistymi cenami towarów podobnych w UE, lecz z cenami hipotetycznymi, które powinny zapewnić producentom unijnym odpowiedni zysk. Pozwala to ustalić wartość szkody na znacznie wyższym poziomie.<sup>19</sup>

Wejście na rynek UE jest dodatkowo utrudnione relatywnie wysokimi cłami w stosunku do polskiego eksportu. Pomimo, iż Polska również utrzymuje względnie wysokie cła w stosunku do importu z UE, to jednak duże unijne dotacje eksportowe zmniejszają ich skuteczność.

Kolejną umową regulującą handel zagraniczny artykułami rolno-spożywczymi jest Środkowoeuropejski Układ o Wolnym Handlu (CE-

<sup>18</sup> Rocznik Statystyczny 1999, GUS, Warszawa 1999, s. 442.

<sup>19</sup> Patrz: E. Kaliszczuk: *Postępowania antydumpingowe wobec polskich eksporterów w 1997 roku*, [w:] *Zagraniczna polityka gospodarcza Polski 1997-1998*, Warszawa 1998, IKiCHZ oraz E. Kaliszczuk: *Postępowanie antydumpingowe wobec polskich eksporterów w 1998 r.*, [w:] *Zagraniczna polityka gospodarcza Polski 1998-99*, IKiCHZ, Warszawa 1999.

FTA).<sup>20</sup> Został on zawarty 21 grudnia 1992 r. przez kraje tzw. Grupy Wyszehradzkiej (Czechy, Polska, Słowacja, Węgry)<sup>21</sup> w celu liberalizacji wzajemnych obrotów handlowych. W sprawie zakresu i kalendarza liberalizacji państwa CEFTA przyjęły zasadę symetrii tzn. proces liberalizacji handlu odbywa się w tym samym tempie dla wszystkich stron umowy.

Według pierwotnych ustaleń do 2001 r. mają być zniesione cła. Ponadto, wraz z wejściem w życie powyższego porozumienia (1 marca 1993 r.), państwa miały zlikwidować – z wyjątkiem pewnych przypadków – wszelkie ograniczenia ilościowe i inne środki o podobnych skutkach w handlu między nimi, a także nie wprowadzać nowych ograniczeń.

Tymczasem w handlu wieloma artykułami rolno-spożywczymi wciąż obowiązują jeszcze cła, a nawet kontyngenty preferencyjne. Taka sytuacja spowodowana jest tym, że tworzenie strefy wolnego handlu nie może ograniczać się tylko do znoszenia wzajemnych barier. Konieczna jest też jednoczesna harmonizacja polityki rolnej. Brak skoordynowanych działań w tej dziedzinie powoduje w rezultacie zwiększenie wzajemnej konkurencji poszczególnych gospodarek żywnościowych, przyczyniając się do poważnych konfliktów między członkami CEFTA.

W tej grze konkurencyjnej nasz kraj niestety przegrywa, czego dowodem jest wysoki i wciąż wzrastający deficyt w obrotach z państwami CEFTA (patrz tabela 5).

*Tabela 5. Obroty handlu zagranicznego Polski z grupą krajów CEFTA w latach 1995-99 (w mln USD)*

Lata	Eksport	Import	Saldo
1995	1244,9	1624,8	-379,8
1996	1554,5	2231,1	-676,6
1997	1738,1	2652,3	-914,2
1998	2026,4	2974,1	-947,7
1999 (styczeń-wrzesień)	6122,4	8507,2	-2384,8

Źródło: Dane z Rocznika Statystycznego Handlu Zagranicznego 1999, GUS, Warszawa 1999, s. 4 oraz Handlu Zagranicznego styczeń-wrzesień 1999, GUS, Warszawa 1999, s. XII.

<sup>20</sup> Patrz: *Środkowoeuropejska Umowa o Wolnym Handlu (CEFTA)*, Dz.U. 1994,129, poz. 637- zał.

<sup>21</sup> Obecnie do CEFTA należą też Słowenia, Rumunia, Bułgaria i Litwa.

Deficyt ten potwierdza tezę, że nasi sojusznicy potrafią lepiej wykorzystać otwarcie polskiej gospodarki, aniżeli ma to miejsce w relacji odwrotnej. Dodatkowym tego dowodem jest pogorszenie się salda handlu zagranicznego Polski ze Słowenią oraz Rumunią (patrz tabela 6) po ich przystąpieniu do Środkowoeuropejskiego Układu o Wolnym Handlu.<sup>22</sup>

*Tabela 6. Obroty handlu zagranicznego Polski ze Słowenią i Rumunią w latach 1994-98 (w tys. USD)*

Lata	Eksport	Import	Saldo
<b>S ł o w e n i a</b>			
1994	18680	91283	-72603
1995	32460	103565	-71105
<b>1996<sup>†</sup></b>	43151	151497	-108346
1997	49478	174415	-124937
1998	72815	198892	-126077
<b>R u m u n i a</b>			
1994	31600	17415	+14185
1995	57609	25307	+32302
1996	73777	70595	+3182
<b>1997<sup>†</sup></b>	79413	67169	+12244
1998	123405	130091	-6686

<sup>†</sup>Pogrubiona czcionka wskazuje na lata przystąpienia Słowenii i Rumunii do CEFTA.

Źródło: *Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego 1996*, GUS, Warszawa 1996; *Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego 1998*, GUS, Warszawa 1998; *Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego 1999*, GUS, Warszawa 1999.

Na polską politykę handlu zagranicznego miał wpływ również kryzys rosyjski, który uwidocznił się w załamaniu naszego eksportu do Rosji. Na skutek tego nasze saldo obrotów handlowych z tym krajem uległo znacznemu pogorszeniu (po trzech kwartałach 1999 r. wynosiło ono minus 1261,2 mln USD, a w okresie trzech kwartałów 1998 r. minus 380,6 mln USD).<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Od 1 stycznia 1996 r. do Układu przystąpiła Słowenia; mocą umowy zawartej w Bukareszcie 12 kwietnia 1997 r. do CEFTA przystąpiła również Rumunia.

<sup>23</sup> *Handel Zagraniczny: styczeń-wrzesień 1999*, GUS, Warszawa 1999, s. XIII.

Kryzys w Rosji znacznie zaostrzył konkurencję wśród zagranicznych dostawców (zwłaszcza żywności), pragnących utrzymać swe pozycje na rynku tego kraju. Państwa zachodnie, głównie Unia Europejska i USA, rozpoczęły szeroką kampanię subsydiowania towarów rolno-spożywczych, sprzedawanych na rynku rosyjskim, równocześnie lokując swe nadwyżki eksportowe pod postacią pomocy żywnościowej dla Rosji. Pomoc tę ocenia się na około 0,5 mld USD.

Wobec powyższych działań krajów zachodnich, polscy eksporterzy znaleźli się w bardzo trudnym położeniu i nawet wsparcie finansowe naszego eksportu rolnego do Rosji (jest ono w przypadku niektórych towarów nawet aż 3-krotnie niższe od analogicznego wsparcia, stosowanego przez Unię Europejską) nie jest w stanie złagodzić negatywnych skutków kryzysu oraz nieuczciwej konkurencji.<sup>24</sup>

Reasumując rozważania na temat polityki handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi, należy wyciągnąć ogólny wniosek, iż była ona i nadal jest mało skuteczna. Uwarunkowania tej dziedziny polityki często były główną przyczyną braku owej skuteczności, ale jak wynika z przeprowadzonej wyżej analizy, równie często stwarzały przed nią ogromne szanse, które jednakże nie zostały wykorzystane. W rezultacie pod koniec 10-letniego okresu trwających przemian, napotykamy wciąż na te same problemy dotyczące eksportu i importu oraz produkcji artykułów rolno-żywnościowych, a saldo obrotów handlowych tymi produktami jest ujemne i z roku na rok pogarsza się.

Oznacza to, że dzięki wydatkom polskich konsumentów, zapewniamy pracę dziesiątkom tysięcy producentów eksportujących do Polski żywność. Tymczasem bezrobocie w naszym kraju jest wysokie i wciąż wzrasta. Pod koniec 1999 r. liczba bezrobotnych zarejestrowanych wynosiła 2,3 mln, co stanowiło ponad 12,5% ludności czynnej zawodowo.<sup>25</sup>

Zatem ujemny bilans w polskich obrotach handlowych z zagranicą urosł do rangi jednego z najważniejszych problemów gospodarczych naszego kraju. Jego rozwiązanie nie leży już w gestii tylko i wyłącznie polityki handlu zagranicznego, lecz wymaga zastosowania odpowiedniej polityki dla całej gospodarki.

Pamiętając o ścisłych powiązaniach podstawowych kategorii makroekonomicznych, należy mieć na uwadze fakt, iż rosnący deficyt w handlu zagranicznym pociągnie za sobą (co już nastąpiło) nie tylko wzrost bezro-

---

<sup>24</sup> Patrz: *Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi. Stan i perspektywy*, ARR, MRiGŻ. IERiGŻ, listopad 1999, s. 10 oraz J. Biskup: *Stosunki Polski z krajami WNP i republikami bałtyckimi*, [w:] *Zagraniczna polityka gospodarcza Polski 1998-99*, IKiCHZ, Warszawa 1999.

<sup>25</sup> Patrz: I. Dryl: *Polski problem nr 1*, „Nowe Życie Gospodarcze” nr 3/2000.



bocia, ale pogorszy też kształtowanie się innych wskaźników wzrostu gospodarczego (m.in. PKB, nakładów inwestycyjnych, itp.). W konsekwencji wizerunek naszej gospodarki na arenie międzynarodowej może ulec znacznemu pogorszeniu, co nie jest pożądane, tym bardziej, iż ubiegamy się o członkostwo w Unii Europejskiej.