

Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa
**SEKCJA ANALIZ EKONOMICZNYCH POLITYKI
ROLNEJ**



ul. Wspólna 30
Pokój 338
00 - 930 Warszawa
<http://www.fapa.com.pl/saepr>



tel. (+48 22) 623-19-80
fax. (+48 22) 623-19-89
e-mail: saepr@fapa.com.pl

**SYSTEM KWOT MLECZNYCH I JEGO WPŁYW NA
PRZEMIANY ZACHODZĄCE W POLSKIM
SEKTORZE MLECZARSKIM**

AUTORZY: ZESPÓŁ SAEPR

WARSZAWA, WRZESIEŃ 2006 R.

1. WSTĘP

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 r. wiązało się z głęboką przebudową otoczenia instytucjonalnego, w ramach którego przychodzi funkcjonować producentom mleka i jego przetwórcom. Zmieniło się zarówno instrumentarium państwowej interwencji, jak i wymagania jakościowe warunkujące wprowadzenie produktów na rynek. Najistotniejsza zmiana jednak dokonała się w zakresie regulacji dotyczących wielkości produkcji. Zgodnie z regulacjami obowiązującymi w UE towarowa produkcja mleka w danym państwie członkowskim nie może przekroczyć przyznanej mu krajowej kwoty mlecznej. W wyniku negocjacji przedakcesyjnych krajowa kwota mleczna dla Polski ustalona została na poziomie 8 964 017 ton¹ odpowiadając tym samym ok. 76% wielkości krajowej produkcji z roku 2003. W odniesieniu do produkcji towarowej kwota ta tylko nieznacznie (o 3%) przekroczyła poziom notowany przed akcesją. Z przyznanej Polsce kwoty 8,5 mln ton przeznaczono na użytek dostawców hurtowych - oddających swe produkty do skupu. Pozostałe 464 017 ton natomiast przypadło w udziale rolnikom bezpośrednio sprzedającym swe towary ostatecznym konsumentom. Rozdysponowanie kwot między indywidualnych producentów odbyło się na podstawie wielkości wyprodukowanych w roku referencyjnym 2002-2003.

Wprowadzenie kontyngentów produkcyjnych, ściśle regulujących wielkość podaży rynkowej mleka, nie mogło pozostać bez wpływu na jego ceny. W ten sposób w istotnym zakresie ukształtowało ono nową strukturę bodźców dla przedstawicieli wszystkich segmentów sektora mleczarskiego. Obecnie, po upływie dwóch lat kwotowych, istnieje możliwość bliższego przyjrzenia się skutkom, jakie przyniosło wprowadzenie w Polsce administracyjnej kontroli produkcji mleka. Przy interpretacji poniższych rozważań należy mieć jednak na uwadze fakt, iż rynek mleka w Polsce stał się w ostatnim dwudziestopięcioleciu sceną dla niezwykle szybkich i gruntownych przemian. Dotknęły one zarówno sferę produkcji, jak i przetwórstwa. W istotnym zakresie przeobrażeniom podlegały także sektor handlu detalicznego, jak również podejście konsumentów do takich kwestii jak dbałość o środowisko naturalne czy też jakość zdrowotna żywności. Zmiany, które dokonały się w wymienionych obszarach, kształtowane były przez szereg czynników. Były one związane z jednej strony z procesami towarzyszącymi transformacji systemowej, z drugiej zaś wynikały z wymogów, które Polska zobowiązana była spełnić w związku z integracją z UE. Z racji na to, że wpływ tych czynników miał charakter długookresowy niezmiernie ciężko określić, w jakiej mierze zmiany zachodzące obecnie są ich wynikiem, a w jakim stopniu powinno się je utożsamiać z rozwiązaniami wprowadzonymi w ostatnim czasie. Kwestia oceny skutków wprowadzenia systemu kwotowania jest tym bardziej problematyczna, że sama akcesja przyniosła ze sobą cały szereg czynników mogących wpływać na kształt sektora mleczarskiego i regulacje bezpośrednio dotyczące rynku mleka są tylko jednym z nich. Wreszcie fakt, iż od momentu wstąpienia Polski do UE minęły zaledwie dwa lata nie uprawnia do wydawania jednoznacznych opinii odnośnie wpływu, jaki akcesja wywarła na przemiany zachodzące w polskim sektorze mleczarskim. Analizę przedstawioną poniżej należy zatem widzieć przez pryzmat poruszonych właśnie kwestii.

GENEZA SYSTEMU KWOT MLECZNYCH W UE

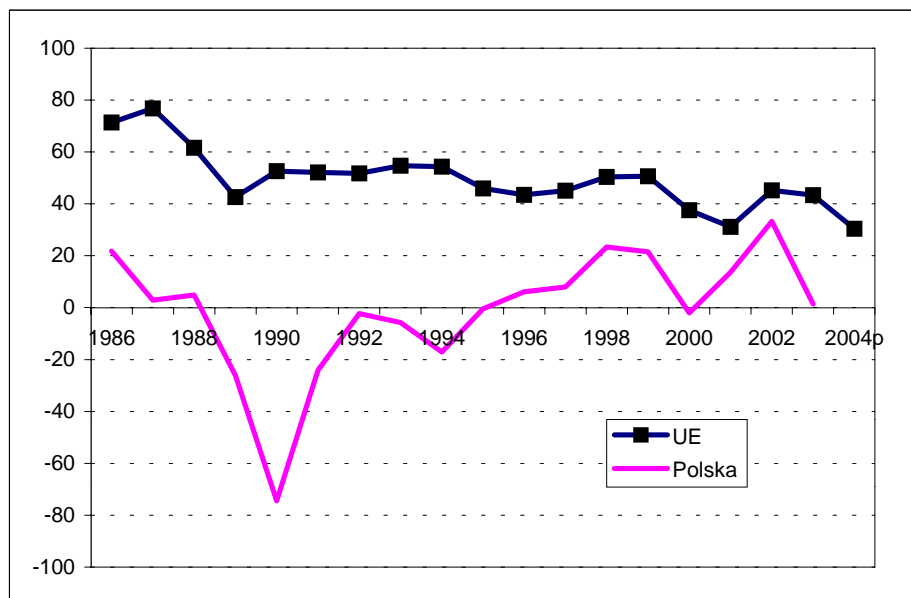
System kwotowania produkcji mleka w Unii Europejskiej został wprowadzony w 1984 r. Miał on na celu ograniczenie rosnących nadwyżek produkcyjnych oraz ustabilizowanie cen produktów mleczarskich. Tym samym system ten miał się przyczynić do zmniejszenia kosztów związanych z jednej strony z koniecznością prowadzenia rozbudowanej interwencji

¹ W wyniku przyznania tzw. rezerwy restrukturyzacyjnej w wysokości 416 126 ton krajowa kwota mleczna dla Polski, począwszy od 1 kwietnia 2006 r., wynosi 9 380 143 ton.

na rynku, z drugiej zaś strony z magazynowaniem powstających zapasów i zarządzaniem nimi². Ponadto ograniczenie produkcji miało skutkować wzrostem cen mleka, a tym samym wspierać dochody producentów.

Z perspektywy lat wydaje się, iż wprowadzenie systemu kwotowania w znacznym stopniu spełniło pokładane w nim nadzieje. Za ilustrację może tu posłużyć kilka przykładów. Po pierwsze, roczna produkcja mleka w UE-15 pozostaje od 1995 r. na mniej więcej ustabilizowanym poziomie 120 mln ton. Po drugie ceny skupu mleka rosły aż do 1989 r., kiedy to zmieniono radykalnie system interwencji na rynku. Po trzecie, wydatki ponoszone w związku z interwencją na wspólnotowym rynku mleka spadły nie tylko w ujęciu względnym, mierzone jako udział w wydatkach Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, ale także w ujęciu bezwzględnym. O ile bowiem w 1985 r. wydatki z EFOiGR na sektor mleczarski wynosiły 29,2% całego funduszu, o tyle w 2000 r. stanowiły one zaledwie 7% rozdysonowanej sumy. W ujęciu bezwzględnym kształtowały się one odpowiednio na poziomie 5,76 mld € oraz 2,7 mld €³. Zmiany zachodzące w skali unijnego interwencjonizmu dobrze odzwierciedlone są również w przebiegu wskaźnika PSE⁴ obrazującego stopień protekcji wspólnotowego sektora mleczarskiego (Rysunek 1).

Rysunek 1. Dynamika zmian % PSE w sektorze mleczarskim w okresie 1986-2004.



Źródło: OECD, p - prognoza.

SYSTEM KWOT MLECZNYCH W POLSCE

Zarządzanie systemem kwot mlecznych w Polsce leży w gestii Agencji Rynku Rolnego (ARR). Do obowiązków ARR należy prowadzenie rejestru producentów mleka oraz nadzór nad transferami indywidualnych ilości referencyjnych przyznanych poszczególnym producentom. Zgodnie z przyjętym przez Polskę systemem transfery te mogą być dokonywane jedynie w obrębie danego województwa.

² Zob. A. Malak-Rawlikowska, Ekonomiczne i organizacyjne skutki wprowadzenia systemu regulacji produkcji mleka w wybranych krajach Unii Europejskiej i w Polsce, SGGW, Warszawa, 2005, str. 44 i następn.

³ j. w. str. 60.

⁴ PSE – Producer Support Estimate. %PSE mierzy wsparcie otrzymywane przez rolnika w odniesieniu do ogółu uzyskiwanych przez niego przychodów.

Według danych ARR w dniu zamknięcia roku kwotowego 2004/2005 na rynku operowało nieco ponad 294 tys. dostawców hurtowych oraz niespełna 50 tys. dostawców bezpośrednich. Biorąc pod uwagę wielkość przyznanej Polsce kwoty krajowej, tak duża liczba dostawców świadczy o tym, że pomimo zmian zachodzących w liczbie producentów i wielkości przeciętnego stada produkcja mleka wciąż pozostaje bardzo rozdrobniona (Tabela 1).

Tabela 1. Struktura wielkości gospodarstw mlecznych (dostawców hurtowych) według stanu na dzień 31.03.2006.

Otrzymana ilość referencyjna (kg)	Liczba dostawców hurtowych	Udział w liczbie dostawców hurtowych ogółem (%)
do 10 tys.	135 487	47,62
10 – 20 tys.	49 938	17,55
20 – 50 tys.	55 797	19,61
50 – 100 tys.	28 422	9,99
100 – 200 tys.	11 251	3,95
200 – 300 tys.	1 980	0,70
300 – 500 tys.	863	0,30
500 – 800 tys.	341	0,12
powyżej 800 tys.	457	0,16
Razem	284 536	100

Źródło: ARR.

Na podstawie przedstawionych danych można wnioskować, że blisko połowa gospodarstw oddających mleko do skupu posiada jedynie 1-3 krowy. Blisko 85% natomiast ma stada liczące mniej niż 10 sztuk. W kontekście omawiania wpływu systemu kwot na sytuację w sektorze tak duże rozdrobnienie w istotnym stopniu podnosi koszty administrowania tym systemem. Z ekonomicznego punktu widzenia natomiast taki stan rzeczy determinuje po pierwsze poziom dochodów producentów mleka, a po drugie koszty transakcyjne związane z odbiorem mleka przez mleczarnie.

Charakterystyczną cechą systemu kwot w Polsce jest zjawisko stałej lub czasowej konwersji ilości referencyjnych sprzedaży bezpośredniej na ilości referencyjne dostaw hurtowych. Według danych ARR na koniec roku kwotowego 2004/2005 bilans dokonanych konwersji kształtuje się na poziomie + 142 tys. ton ilości referencyjnych dostaw hurtowych. Zjawisko to należy widzieć jako kontynuację zmian dokonujących się w strukturze produkcji towarowej obserwowanych od początku obecnej dekady (Rysunek 2).

2. SYSTEM KWOT A PRZEMIANY W SEKTORZE PRODUKCJI

Patrząc na kierunek zmian zachodzących obecnie w gospodarstwach mleczarskich wydaje się, iż jak do tej pory wprowadzenie systemu kwotowania nie zatrzymało procesów restrukturyzacyjnych zapoczątkowanych jeszcze w latach 90-tych. W dalszym ciągu bowiem można obserwować zmniejszającą się liczbę rolników utrzymujących krowy, wzrost liczebności przeciętnego stada, rosnącą wydajność krów czy też wzrost towarowości wytwarzanej produkcji (Tabela 2).

Wprowadzenie systemu kwot nie odwróciło także zmian zachodzących w strukturze produkcji mleka. Jak widać na rys. 2 począwszy od 2000 r. mamy do czynienia z dwiema tendencjami. Z jednej strony obserwujemy znaczny wzrost produkcji kierowanej do skupu. Z drugiej strony natomiast uwagę zwraca wyraźny spadek ilości mleka sprzedawanego bezpośrednio ostatecznemu konsumentowi. Warto podkreślić, iż równoległe istotne zmiany zachodzą również w liczbie rolników prowadzących produkcję towarową. O ile w roku referencyjnym 1.04.2002-31.03.2003 zarejestrowano 356 tys. dostawców hurtowych i 81 tys. sprzedawców bezpośrednich, o tyle w roku kwotowym 2004/2005 grupy te liczyły odpowiednio 310 tys. i 76 tys. Dalsze spadki w liczebności obu tych grup, zanotowane na

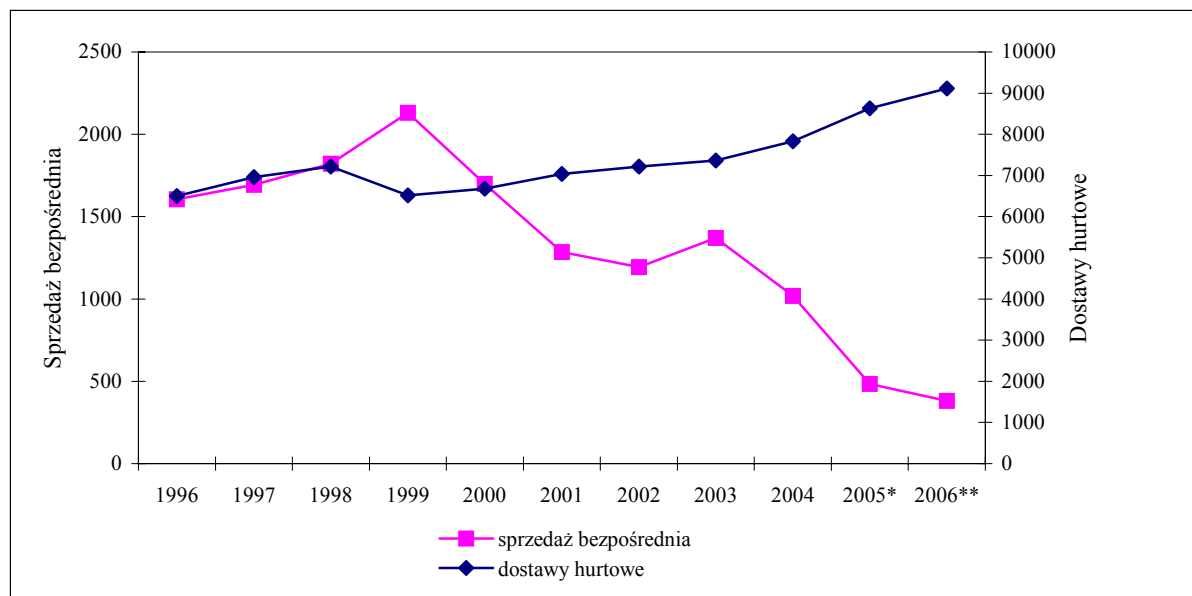
początku roku kwotowego 2005/2006 kiedy to zarejestrowano 294 tys. dostawców hurtowych i 49 tys. sprzedawców bezpośrednich, mogą świadczyć o trwałości dokonujących się zmian.

Tabela 2. Charakterystyka zmian w polskim sektorze mleczarskim na poziomie gospodarstw rolnych w okresie 1990-2006.

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006**
Rolnicy utrzymujący krowy	b.d.	1401	1307	b.d.	b.d.	b.d.	1091	1027	873	808	734	710	-
Wielkość stada (szt.)	b.d.	2,5	2,6	b.d.	b.d.	b.d.	2,8	2,9	3,3	3,6	3,8	3,9	-
Mleczność krów (l.)	3151 ^a	3136	3249	3370	3491	3510	3668	3828	3902	3969	4082	4190	4300
Towarowość produkcji	74%	69%	70%	71%	72%	72%	71%	73%	74%	75%	76%	78%	79%

Źródło: Rynek mleka. IERiGŻ, 2003, 2004, 2005; Rocznik statystyczny rolnictwa 1998, GUS., ^adane dla 1989 r.
*szacunek, **prognoza

Rysunek 2. Dostawy hurtowe i sprzedaż bezpośrednia w latach 1996 - 2006 (tys. ton).



Źródło: IERiGŻ, Rynek mleka – stan i perspektywy, nr 21 (październik 2001), nr 29 (październik 2005).
*szacunek, **prognoza.

UTRZYMANIE ZMIAN W STRUKTURZE PRODUKCJI TOWAROWEJ

Wydaje się, iż obserwowane dotychczas tendencje zmian w strukturze produkcji towarowej, tzn. wzrost dostaw hurtowych oraz spadek sprzedaży bezpośredniej, będą kontynuowane. W związku z wprowadzeniem systemu kwot (oraz związanych z tym kar za przekroczenie indywidualnych limitów) należy się jednak spodziewać, iż wzrost produkcji towarowej ulegnie wyhamowaniu.

SPOWOLNIENIE PROCESU DOCHODZENIA DO OPTYMALNEJ Z EKONOMICZNEGO PUNKTU WIDZENIA ALOKACJI ZASOBÓW W SEKTORZE

Jak już wspomniano wcześniej przedstawione statystyki pozwalają stwierdzić, że wprowadzenie systemu kwot mlecznych nie odwróciło procesów restrukturyzacyjnych zapoczątkowanych w latach 90-tych. Wydaje się jednak, iż nie uzasadniają one twierdzenia jakoby administracyjna kontrola podaży mleka w istotnym stopniu przyczyniła się do

zdynamizowania tych przemian. Co więcej, istnieje kilka przesłanek wskazujących na to, że objęcie Polski systemem kwotowania produkcji mleka może w znaczny sposób ograniczyć tempo i zasięg zachodzących zmian. W tym kontekście obecną kontynuację procesów restrukturyzacyjnych można postrzegać jako dokonującą się raczej na przekór obowiązującym rozwiązaniom instytucjonalnym, idącą niejako siłą rozpędu dzięki wpływowi innych czynników. Hipoteza ta poparta jest następującymi argumentami.

Po pierwsze, można przypuszczać, iż zaprezentowane powyżej zmiany, zarówno w strukturze produkcji towarowej, jak i w liczbie producentów, w dużej mierze przypisać można konieczności dostosowania się rolników do stawianych im wysokich wymogów jakościowych. Ze względu na to, że inwestycje mające na celu poprawę jakości mleka niosą za sobą wymierne wydatki, mogą one być opłacalne dopiero przy prowadzeniu dostatecznie dużej sprzedaży. Jedynie wówczas bowiem rolnik będzie mógł wykorzystać efekty skali i pozyskać środki finansowe na pokrycie kosztów związanych z niezbędnymi inwestycjami. Z racji na to, iż sprzedaż bezpośrednia jest kierowana zazwyczaj do więcej niż jednego odbiorcy, pociąga ona za sobą wyższe koszty transakcyjne aniżeli dostawy hurtowe. Ponadto, w porównaniu z dostawcami hurtowymi, rolnicy decydujący się na sprzedaż bezpośrednią podlegają bardziej restrykcyjnym wymaganiom jakościowym⁵. Stąd też można zakładać, że potrzeba poprawy jakości produkcji wymusza konieczność zwiększenia towarowości produkcji, co z kolei przekłada się w istotny sposób na zwiększenie poziomu dostaw kierowanych do skupu. Jeśli chodzi natomiast o zmiany w liczbie producentów to również i je można traktować jako pochodną obowiązku sprostania wymogom jakościowym. Gospodarstwa, które nie mają odpowiednich środków na pokrycie wydatków modernizacyjnych, zostają po prostu eliminowane z rynku. W efekcie część z nich decyduje się na całkowite zaprzestanie produkcji mleka.

Po drugie, w roku kwotowym 2005/2006 produkcja mleka wprowadzona do obrotu rynkowego w Polsce przekroczyła limity wyznaczone przepisami UE. W związku z tym rolnicy, którzy sprzedali więcej niż pozwalała im na to przyznana kwota będą musieli zapłacić odpowiednie kary⁶. Co więcej można się spodziewać, że obserwowane od pewnego czasu rosnące ceny kupna/dzierżawy dodatkowej kwoty, szczególnie w niektórych regionach, nie osiągnęły jeszcze swego maksimum. Zarówno konieczność zapłacenia kary za przekroczenie limitu, jak i wyższe ceny na rynku kwot muszą nieuchronnie prowadzić do ograniczenia możliwości rozwojowych producentów mleka. W efekcie osłabieniu ulegnie presja na dalszą koncentrację produkcji. Należy także zwrócić uwagę, iż przy rosnących cenach na rynku kwot, na wartości zyskuje zainwestowany w nie kapitał. Zważywszy na niewielkie realne oprocentowanie depozytów w bankach posiadanie limitów produkcyjnych może stanowić atrakcyjną alternatywę wobec lokowania oszczędności za pośrednictwem instytucji finansowych. W rezultacie zmniejszeniu może ulec skłonność rolników do wprowadzania przyznaných im kwot do obrotu rynkowego, co dodatkowo utrudni dalsze procesy konsolidacyjne. Zjawisko to może być dodatkowo wzmocnione faktem, że kwotowanie produkcji mleka ma w założeniu prowadzić do wzrostu ceny skupu. Wyższa cena natomiast stanowić będzie dodatkowy bodziec dla producentów do pozostania na rynku. Dlatego też można oczekiwać, iż w konsekwencji wprowadzenia systemu kwot wyhamowaniu ulegnie tempo spadku liczby producentów mleka oraz wolniejszy będzie wzrost liczebności przeciętnego stada krów. Notabene spadek dynamiki zmian zachodzących

⁵ Zob. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 sierpnia 2004 r. w sprawie wymagań weterynaryjnych dla mleka oraz produktów mlecznych (Dz. U. Nr 188, poz. 1946) oraz późniejsze zmiany do niego.

⁶ W roku kwotowym 2005/2006 kara za przekroczenie kwoty mlecznej wynosi 30,91 € za 100 kg mleka. Szacuje się, że w Polsce nadwyżka produkcji wyniosła 287 mln kg.

w tych obszarach widoczny jest już obecnie (Tabela 2). Biorąc pod uwagę, iż z ekonomicznego punktu widzenia pożądaną byłaby dalsza koncentracja produkcji system kwot mlecznych spowolni proces dochodzenia do optymalnej alokacji zasobów w gospodarstwach produkujących mleko.

SPADEK POGŁOWIA KRÓW W WIĘKSZYCH GOSPODARSTWACH

Istotnym aspektem wprowadzenia systemu kwot mlecznych może okazać się prawdopodobna zmiana tendencji w trwającym od dłuższego czasu procesie zmniejszania się pogłowia krów. Z racji na konieczność płacenia kar przy przekroczeniu indywidualnej ilości referencyjnej proces spadku pogłowia krów dokonywać się będzie głównie u największych producentów. Wynika to z faktu, że to właśnie ci producenci, na skutek inwestycji zwiększających wydajność krów, najbardziej narażeni są na przekroczenie przyznanym im limitów. O ile w krótkim okresie mogą oni uniknąć płacenia kar ograniczając mleczność krów, o tyle wydaje się, że w dłuższym okresie będą oni raczej ograniczali wielkość posiadanego stada.

CIEŻAR PRZEMIAN W SEKTORZE PRZESUNIĘTY NA PROGRAMY WSPIERAJĄCE ALTERNATYWNE ŹRÓDŁA UTRZYMANIA

Powyższe rozważania prowadzą do konkluzji, że w warunkach ograniczonej kwotami podaży mleka kontynuacja procesów restrukturyzacyjnych w polskim sektorze mleczarskim musi znaleźć solidne oparcie w działaniach ukierunkowanych na dywersyfikację źródeł dochodów na obszarach wiejskich. System kwot bowiem dostarcza niewielkim producentom mleka silnych bodźców do pozostania na rynku. Stąd też, aby rozpoczęte w latach 90-tych przemiany nie straciły tempa, producenci ci muszą mieć dostęp do równie atrakcyjnych form zarobkowania w dziedzinach innych niż produkcja mleka. Kwestia rozwoju alternatywnych źródeł dochodu dla mieszkańców wsi jest szczególnie ważna w województwach o największym rozdrobnieniu produkcji, a więc w podkarpackim i małopolskim. W parze z tymi działaniami mógłby iść program rent strukturalnych.

POGORSZENIE SYTUACJI GOSPODARSTW NISKOTOWAROWYCH

Jako następstwo wprowadzenia administracyjnej kontroli podaży na rynku mleka w Polsce, poza aspektami ekonomicznymi, należy widzieć także konsekwencje natury społecznej. Jak już wspomniano limity produkcyjne dla Polski ustalone zostały na poziomie 76% produkcji notowanej w roku 2003. Dla porównania w innych krajach UE wprowadzenie systemu kwot wiązało się z co najwyżej niespełną 7% redukcją⁷. Oczywiście przy dokonywaniu takich porównań należy wziąć pod uwagę fakt, iż udział produkcji towarowej w produkcji ogółem w Polsce był i nadal jest znacznie niższy aniżeli w pozostałych państwach członkowskich. Niemniej jednak tak istotna redukcja nie mogła pozostać bez wpływu na sytuację gospodarstw niewielkich, które choć w większości produkowały na własne potrzeby, to część nadwyżek kierowały na rynek. Wprowadzenie limitów produkcyjnych w znacznym stopniu ograniczyło im możliwości czerpania dodatkowego dochodu z produkcji mleka. Za ilustrację może tu posłużyć fakt, iż w 2004 roku liczba gospodarstw posiadających 1-2 krowy wynosiła blisko 490 tys. Według stanu na 31 marca 2006 r. limity produkcyjne poniżej 10 tys. kg przyznano jedynie 135 tys. producentom⁸. W efekcie można zakładać, iż ponad 70% gospodarstw z tej grupy zmuszone zostało do znalezienia sobie alternatywnych źródeł dochodu. Zważywszy na to, iż proces dywersyfikacji źródeł dochodu w gospodarstwach

⁷ Podana redukcja dotyczy momentu wprowadzenia systemu kwotowania w danym państwie członkowskim. Limity produkcyjne mogły być także zmniejszane w kolejnych latach, stąd też skala redukcji produkcji w dłuższym okresie mogła być większa. Nawet jednak przy uwzględnieniu tych dodatkowych cięć maksymalne redukcje wyniosły ok. 15% (w stosunku do produkcji notowanej przed wprowadzeniem kwotowania) i dotknęły Holandię, Danię i Niemcy.

⁸ Liczba ta nie uwzględnia najmniejszych producentów posiadających limity uprawniające do prowadzenia sprzedaży bezpośredniej.

rolnych w Polsce postępuje stosunkowo powoli decyzja o limitowaniu produkcji musiała doprowadzić do istotnego pogorszenia się ich sytuacji dochodowej⁹.

POPRAWA SYTUACJI NIEWIELKICH GOSPODARSTW TOWAROWYCH

Omawiając społeczny aspekt wprowadzenia systemu kwot mlecznych należy także zauważyć, iż mechanizm ten, przyczyniając się do wzrostu cen mleka, może w istotnym stopniu wpłynąć na poprawę dochodów producentów. Poprawie powinna zatem ulec również sytuacja niewielkich gospodarstw towarowych.

3. POZIOM I STOPIEŃ ZMIENNOŚCI CEN

System kwot mlecznych, limitując wielkość produkcji, która może być kierowana na sprzedaż ogranicza podaż mleka. W efekcie wielkość rozdysponowanych między państwa członkowskie kwot, przy określonym poziomie popytu, determinuje cenę na rynku. W związku z tym, iż system kwot ogranicza podaż mleka, cena równowagi kształtuje się na poziomie wyższym aniżeli ten, który zostałby osiągnięty w warunkach wolnego rynku. Kolejną istotną konsekwencją wprowadzenia mechanizmu kwot mlecznych jest to, że jakakolwiek zmiana popytu prowadzi do zmiany cen większej aniżeli ta, która nastąpiłaby w warunkach wolnego rynku. W efekcie więc dążenie do utrzymania cen na stabilnym poziomie wymaga ciągłego monitorowania popytu i ewentualnego korygowania wielkości kwot stosownie do zmian w zgłaszanym przez konsumenta zapotrzebowaniu.

WZROST KRAJOWEGO POPYTU ARGUMENTEM ZA PRYZNANIEM POLSCE DODATKOWEJ KWOTY MLECZNEJ

Powyższy fakt może być szczególnie istotny dla Polski, gdzie na skutek wzrostu zamożności społeczeństwa oraz coraz większej wagi przywiązywanej do zdrowego sposobu odżywiania się należy się spodziewać trwałego wzrostu popytu na produkty nabiałowe. Prognozy dotyczące spożycia mleka w Polsce przewidują, że w przeciągu najbliższych 10 lat może ono wzrosnąć o 27%¹⁰. W efekcie tej zmiany cena na rynku krajowym będzie wyższa od ceny równowagi, która powinna obowiązywać przy obecnej krajowej kwocie mlecznej. W związku z tym utrzymanie ceny na stabilnym poziomie, a więc spełnienie jednego z celów stawianych przed mechanizmem kwot mlecznych, nie będzie możliwe bez stosownego powiększenia przyznanego Polsce limitu¹¹.

WZROST CEN MLEKA W WYNIKU POPRAWY JAKOŚCI I ZWIĘKSZONEGO EKSPORTU

Innym z celów, do realizacji którego miało się przyczynić wprowadzenie mechanizmu kwotowania, było wsparcie dochodów producentów mleka poprzez zwiększenie poziomu cen. Analiza miesięcznych cen skupu mleka z ostatnich trzech lat wskazuje wyraźnie, że od momentu akcesji ceny surowca rzeczywiście istotnie wzrosły (Rysunek 3). Co więcej, zmiany cen zanotowane w latach 2004-2005, podobnie jak te obserwowane na przełomie lat 1999-2000, znacznie wybijają się ponad ukształtowaną w ostatnim dziesięcioleciu linię trendu. Uwagę zwraca również fakt, że w 2004 roku - po raz pierwszy licząc od roku 1995 - nie odnotowano sezonowego spadku cen skupu przypadającego zwykle na okres maj-lipiec. Obie te obserwacje pozwalają stwierdzić, że przystąpienie do UE wywarło istotny wpływ na

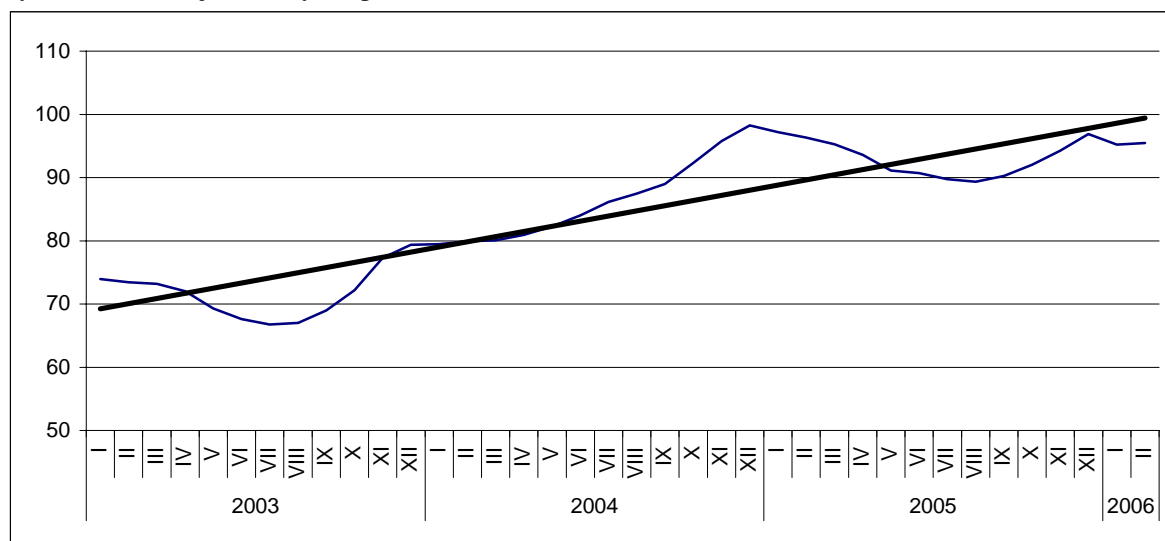
⁹ Dodatkowo warto podkreślić w tym miejscu fakt, iż w nadchodzącym okresie programowania (w latach 2007-2013) wśród działań realizujących Program Operacyjny Rozwoju Obszarów Wiejskich zabraknie najprawdopodobniej działania wspierającego alternatywne formy aktywności ekonomicznej gospodarstw niskotowarowych.

¹⁰ Zob. J. Seremak-Bulge, Stan i perspektywy rozwoju gospodarstw mlecznych w Polsce, referat wygłoszony na konferencji: Strategie rozwoju gospodarstw specjalizujących się w produkcji mleka, 9 lutego 2005, Warszawa.

¹¹ Innym rozwiązaniem tej sytuacji mogłaby być liberalizacja handlu produktami mlecznymi z państwami trzecimi, która pozwoliłaby na zaspokojenie popytu towarami z importu.

poziom cen mleka w Polsce i ich wzrost nie był jedynie wynikiem ruchu zgodnego z tendencją, która zarysowała się na rynku mleka w przeciągu ostatniej dekady.

Rysunek 3. Miesięczne ceny skupu mleka zł/100 l



Źródło: IERiGŻ.

Wątpliwe jest jednak, aby wzrost ten spowodowany był wprowadzeniem odgórnej kontroli podaży mleka. Przypisywać go należy raczej ogromnej poprawie jakości mleka (tabela 3) oraz zwiększonemu eksportowi¹², kierowanemu w głównej mierze na rynek UE. Wreszcie przeciwko tezie o pozytywnym wpływie systemu kwotowania na poziom cen skupu przemawia dodatkowo fakt, iż w pierwszym roku kwotowym sektor mleczarski nie odczuł negatywnych skutków ograniczania podaży mleka i nie musiał ponosić kar finansowych nakładanych za przekroczenie krajowej kwoty mlecznej.

Tabela 3. Udział mleka klasy ekstra w skupie mleka ogółem.

1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004
8%	28,5%	50%	60%	70,7%	79,7%	90,6%*

Źródło: GIW, ISIPAR, ARiMR. *dane dla kwietnia 2004.

Można się jednak spodziewać, że z roku na rok obowiązujące limity będą coraz bardziej odczuwalne. Z drugiej strony, aspekty związane z jakością i eksportem produktów nabiałowych powinny odgrywać relatywnie mniejszą rolę w kształtowaniu cen skupu. Administracyjne ograniczenie wielkości produkcji kierowanej do sprzedaży może zatem wywierać decydujący wpływ na wyznaczanie poziomu cen na rynku już w najbliższej przyszłości.

BRAK OCZEKIWANEJ STABILIZACJI CEN

Jednym z celów wprowadzenia systemu kwot mlecznych było ustabilizowanie wahań cenowych na rynku mleka. Analiza szeregu czasowego zawierającego miesięczne ceny skupu mleka w Polsce z okresu styczeń 1995 r. - luty 2006 r. wskazuje jednak, że do tej pory stopień zmienności cen po wstąpieniu do UE nie odbiega od stopnia zmienności cen notowanego przed akcesją. Podobnie jak w przypadku wpływu systemu kwotowania na poziom cen nie można wykluczyć, iż sytuacja w tej kwestii ulegnie zmianie wraz z wydłużaniem się okresu

¹² W latach 2004 oraz 2005 eksport artykułów mleczarskich w ekwiwalencie mleka wzrósł w porównaniu z 2003 r. odpowiednio o 48% i 77%. Udział eksportu mleczarskiego w wartości wywozu rolno-spożywczego ogółem natomiast wzrósł z 8,2% w roku 2003 do 10,7% rok później i 12,4% w 2005 roku.

członkostwa Polski w UE oraz z faktem przekroczenia przyznanego Polsce limitu. W efekcie oczekiwane zmniejszenie wahań cenowych może wystąpić w dłuższej perspektywie.

4. SYSTEM KWOT MLECZNYCH A SKALA I FORMY INTERWENCJI

Jak już wspomniano wcześniej wprowadzenie administracyjnej kontroli produkcji mleka miało służyć ograniczeniu skali interwencji na rynku. Jeśli chodzi o wpływ, jaki system kwot mlecznych wywarł na poziom wydatków regulujących rynek mleka w Polsce to dotychczasowe doświadczenia nie pozwalają na sformułowanie jednoznacznej oceny. Trudności z tym związane wynikają po pierwsze z faktu, iż włączenie Polski w system regulacji unijnego rynku mleka zmieniło gruntownie strukturę prowadzonej na polskim rynku interwencji. W wachlarzu działań odpowiedzialnej za interwencję Agencji Rynku Rolnego (ARR) pojawiły się nowe instrumenty (np. refundacje wywozowe dla masła i serów czy też dopłaty do spożycia mleka w placówkach oświatowych). Po drugie czas, który upłynął od momentu przystąpienia Polski do UE jest zbyt krótki, aby określić czy zmiany w poziomie wydatków interwencyjnych były spowodowane przez sam fakt akcesji czy też przez taki, a nie inny system regulacji rynkowej. Skalę wydatków ARR na rynku mleka w ostatnich latach prezentuje tabela poniżej.

Tabela 4. Poziom wydatków interwencyjnych ARR na rynku mleka w latach 1999-2005.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Wydatki ogółem na rynku mleka (mln zł)	92,6	27,7	54,8	78,7	52,2	31,9	156,6	163
Udział wydatków na rynku mleka w wydatkach interwencyjnych ARR ogółem	9,7	7,2	13,5	5,7	4,1	26,5	11,3	8,4

Źródło: ARR. *plany

Przedstawione statystyki skłaniają ku konkluzji, że przystąpienie do UE zwiększyło ogólny poziom wydatków na interwencję na rynku mleka. Wzrost ten głównie powodowany jest wydatkami na refundacje wywozowe produktów mleczarskich¹³ oraz dopłatami do spożycia mleka w placówkach oświatowych¹⁴. Tym samym można przypuszczać, że głównym motorem napędowym wydatków interwencyjnych jest eksport oraz nowe formy interwencji. Potwierdzały to również malejący udział w wydatkach ogółem tradycyjnych instrumentów, które kształtowały interwencję na rynku jeszcze przed przystąpieniem do UE.

Jeśli chodzi o udział wydatków interwencyjnych na rynku mleka w wydatkach interwencyjnych ARR ogółem to od momentu wstąpienia do UE jest on dwukrotnie wyższy od średniego poziomu notowanego w pięcioleciu poprzedzającym akcesję¹⁵.

5. ZA I PRZECIW REGIONALIZACJI SYSTEMU KWOT MLECZNYCH W POLSCE

Zgodnie z krajowymi regulacjami, obrany przez Polskę sposób administrowania systemem kwot mlecznych nie zezwala na transfer indywidualnych ilości referencyjnych między gospodarstwami położonymi w różnych regionach. Ze względu na ogromne zróżnicowanie czy to warunków produkcji czy to stopnia modernizacji gospodarstw mleczarskich w poszczególnych województwach, zastosowanie takiego rozwiązania doprowadziło do sytuacji, w której w jednych regionach (np. na Podlasiu) kwota stała się towarem deficytowym, natomiast w innych (np. na Podkarpaciu) ewentualny zakup dodatkowego limitu nie stanowi specjalnych trudności. W efekcie województwa o najlepszych warunkach

¹³ W 2005 r. dopłaty do wywozu masła wyniosły 45 mln zł (przed akcesją nie stosowano tej formy interwencji), a do mleka w proszku 81,8 mln zł (w 2003 r. wyniosły one 13,7 mln zł).

¹⁴ W 2005 r. wyniosły one 8 mln zł (przed akcesją nie stosowano tej formy interwencji).

¹⁵ W okresie 1999-2003 wydatki na sektor mleczarski stanowiły ok. 8% wydatków interwencyjnych ARR ogółem. Dla okresu 2004-2006 natomiast udział ten kształtuje się na poziomie ok. 15%.

do produkcji mleka nie mogą w pełni wykorzystać swego potencjału. W konsekwencji, z ekonomicznego punktu widzenia, przyznane Polsce limity produkcyjne nie są efektywnie wykorzystywane. Skorygowanie tego stanu rzeczy wymagałoby od państwa zapewnienia swobody w obrocie kwotami.

Z drugiej strony jednak, dopuszczenie możliwości transferu kwot między województwami może prowadzić do negatywnych konsekwencji społecznych. Po pierwsze, produkcja mleka może zniknąć z obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, co z kolei może przyczynić się do wyludnienia tych terenów. Po drugie, produkcja mleka może zniknąć z terenów mających bogate tradycje mleczarskie, co może prowadzić do zubożenia ich dziedzictwa kulturowego. Po trzecie, zanik produkcji na danym terenie skutkować będzie upadkiem tamtejszych mleczarni, a w konsekwencji do zwolnień zatrudnionych tam osób. Po czwarte, i najważniejsze, przeniesienie produkcji w inne regiony może doprowadzić do znacznego pogorszenia się sytuacji dochodowej niewielkich gospodarstw trudniących się chowem krów. Problem, jaki mógłby powstać w związku ze swobodnym obrotem kwotami polega na tym, że niewielkie gospodarstwa sprzedając swoje limity produkcyjne, często pod wpływem niespodziewanych wydarzeń wymagających określonych środków finansowych, w istotnym stopniu ograniczą sobie możliwości odtworzenia starych bądź też budowy nowych zasobów. W ten sposób mogą one nie tylko zamknąć sobie drogę powrotu do produkcji mleka, ale także ograniczyć możliwości prowadzenia działalności w innym obszarze czy to w rolnictwie czy też poza nim.

6. LIBERALIZACJA HANDLU KWOTAMI MIĘDZY KRAJAMI – ZA I PRZECIW

Jedną z podstawowych regulacji odnoszących się do unijnego systemu kwot mlecznych jest zakaz handlu kwotami pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi. O ile mógł on mieć swoje uzasadnienie w latach 80-tych, kiedy mechanizm kwotowania wprowadzano w życie, o tyle w obliczu ewolucji europejskiego modelu rolnictwa w kierunku rolnictwa wielkofunkcyjnego oraz zataczających coraz szerszy krąg negocjacji w sprawie liberalizacji handlu budzi on coraz większe kontrowersje. To zaś dlatego, że otwarcie się na produkty mleczarskie pochodzące z państw trzecich, poprzez zaostrzoną konkurencję, w istotnym stopniu wpłynie na sytuację na unijnym rynku mleka. Z tego względu toczonym obecnie negocjacom powinno towarzyszyć odpowiednie przygotowanie krajów Wspólnoty do pełnego wykorzystania posiadanego potencjału produkcyjnego i sprostania konkurencji z zewnątrz. W tym kontekście zezwolenie na swobodny przepływ limitów produkcyjnych pomiędzy krajami członkowskimi wydaje się najprostszym i najtańszym sposobem na poprawę efektywności i konkurencyjności unijnego sektora mleczarskiego. Co równie istotne, działania zmierzające do przesunięcia limitów produkcyjnych do regionów o najniższych kosztach produkcji nie tylko wzmocniłyby pozycję Unii na arenie międzynarodowej, ale także ograniczyłyby docelowo wydatki ponoszone na interwencję na wewnętrznym rynku mleka.

Decyzja taka z pewnością wymagać będzie od Komisji Europejskiej dopilnowania, aby ewentualne przesunięcia w produkcji nie naruszyły regulacji zawartych w dyrektywach traktujących o dobrostanie zwierząt i zanieczyszczeniu środowiska odpadami i osadami ściekowymi pochodzącymi z gospodarstw. Należy przy tym jednak zauważyć, że już obecnie państwa członkowskie zobowiązane są do przestrzegania zapisów tych dyrektyw w ramach zasady współzależności i dopuszczenie do obrotu kwotami między krajami UE nie powinno prowadzić do powstania dodatkowych kosztów w tym zakresie.

Ponadto zezwolenie na handel kwotami między krajami Wspólnoty skorygowałoby, przynajmniej w pewnym stopniu, obecną sytuację, w której niektóre z państw członkowskich z roku na rok nie wykorzystują w pełni przyznaných im limitów produkcyjnych, inne kraje natomiast narażone są na ich ustawiczne przekraczanie. Biorąc pod uwagę fakt, iż Polska

otrzymała relatywnie niską kwotę krajową oraz to, że w porównaniu z innymi krajami UE koszty produkcji mleka w Polsce są stosunkowo niskie, wprowadzenie swobody w obrocie kwotami (ewentualne zniesienie całego systemu) zdecydowanie byłoby w polskim interesie.

Przeciwko liberalizacji handlu kwotami w ramach UE można z pewnością wytoczyć argument, który prezentowano już przy okazji omawiania problemu handlu kwotami pomiędzy regionami w Polsce, tzn. że rozwiązanie to może prowadzić do negatywnych skutków społecznych.

7. PODSUMOWANIE

Powyższa praca miała na celu przeanalizowanie wpływu jaki wprowadzenie systemu kwot mlecznych wywarło na przemiany zachodzące w polskim sektorze mleczarskim. Z racji jednak na specyfikę sektora przeprowadzenie nawet wstępnej oceny jest bardzo trudne. Po pierwsze dlatego, że procesy restrukturyzacyjne zarówno w sferze produkcji jak i w sferze przetwórstwa rozpoczęły się znacznie przed datą akcesji. W konsekwencji ciężko stwierdzić w jakim stopniu są one wynikiem oddziaływania dawnych czynników, a w jakiej mierze przypisać je można nowemu systemowi regulacji rynku mleka. Po drugie sama akcesja przyniosła szereg zmian, które zmodyfikowały całkowicie otoczenie instytucjonalne, w jakim funkcjonują podmioty ekonomiczne. Wprowadzenie systemu kwotowania było tylko jedną z nich. Powyższe aspekty w połączeniu z faktem, iż Polska jest w UE dopiero dwa lata powodują, że zaprezentowane zależności mają bardziej charakter hipotez, a nie jednoznacznych stwierdzeń.

Główne wnioski z analizy przedstawiają się następująco:

- W dłuższej perspektywie wprowadzenie systemu kwot mlecznych spowoduje procesy restrukturyzacyjne w sektorze.
- Tempo dalszych przemian w sektorze zależeć będzie w głównej mierze od skuteczności działań ukierunkowanych na stworzenie alternatywnych źródeł utrzymania dla rolników. Istotną rolę odegra tu także decyzja o utrzymaniu bądź zniesieniu ograniczeń w handlu kwotami pomiędzy regionami.
- O ile nie nastąpi liberalizacja handlu kwotami (między regionami w Polsce/ między poszczególnymi państwami w UE) dalszy spadek pogłowia krów będzie odbywał się w największych gospodarstwach.
- Spodziewany wzrost popytu na produkty nabiałowe w Polsce zaburzy równowagę na krajowym rynku mleka. O ile ceny miałyby pozostać stabilne konieczne będzie zwiększenie przyznanych Polsce limitów produkcyjnych.
- Akcesja do UE wpłynęła na wzrost cen skupu mleka. Można przypuszczać jednak, że nie był on spowodowany wprowadzeniem systemu kwot, ale wzrostem jakości i eksportu produktów nabiałowych.
- System kwotowania nie przyczynił się, jak do tej pory, do ograniczenia sezonowych wahań cen skupu mleka.
- System kwotowania powinien w dłuższej perspektywie stać się głównym czynnikiem warunkującym poziom cen skupu mleka. W wyniku jego oddziaływania cena kształtować się będzie na poziomie wyższym aniżeli ten, który osiągnięty by został w warunkach wolnego rynku. Zakładając, że na rynku nie wystąpią żadne negatywne szoki popytowe/podażowe system kwot przyczyni się do poprawy dochodów towarowych producentów mleka. Poprawa ta obejmie także producentów utrzymujących najmniejsze stada.

- Wprowadzenie systemu kwotowania przyczyniło się do pogorszenia sytuacji dochodowej przynajmniej części niskotowarowych gospodarstw mleczarskich, które nie otrzymały pozwoleń na wprowadzenie swojej produkcji do obrotu. Od 2004 roku z rynku wyeliminowanych zostało ok. 355 tys. gospodarstw posiadających 1-2 krowy.
- Od czasu akcesji wydatki na interwencję na rynku mleka wzrosły w ujęciu bezwzględnym z 62 mln zł (średnia dla lat 2001-2003) do 117 mln zł. Wzrost ten przypisać można pojawieniu się nowych form interwencji oraz zwiększonemu eksportowi. Wpływu wprowadzenia systemu kwot na skalę interwencji ze względu na nowe instrumentarium oraz krótki okres członkostwa w UE nie można określić.
- Efektywne, z ekonomicznego punktu widzenia, wykorzystanie krajowego potencjału produkcyjnego wymaga usunięcia zakazu handlu kwotami między poszczególnymi regionami.
- W obliczu coraz bardziej zaawansowanych negocjacji w sprawie liberalizacji handlu artykułami rolno-spożywczymi w ramach WTO, Unia Europejska powinna znieść obowiązujący obecnie zakaz handlu kwotami między poszczególnymi krajami członkowskimi.
- Posiadająca relatywnie niską kwotę krajową Polska powinna optować za liberalizacją/zniesieniem systemu kwotowania w UE.
- Mając na uwadze powiązania rolnictwa ze środowiskiem naturalnym Komisja Europejska powinna dopilnować, aby ewentualne przesunięcia w produkcji pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi nie naruszyły regulacji zawartych w dyrektywach traktujących o dobrostanie zwierząt i zanieczyszczeniu środowiska odpadami i osadami ściekowymi pochodzącymi z gospodarstw.