

*Paweł Kasztelan*

## SYSTEM REGULACJI PRODUKCJI MLEKA W POLSCE

Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego  
w Warszawie

Kierownik: prof. dr hab. Henryk Runowski

Słowa kluczowe: limitowanie produkcji, liberalizacja rynku mleka, koncentracja produkcji  
*Key words: milk quota system, liberalization of dairy market, production concentration*

**S y n o p s i s.** W opracowaniu zaprezentowano zmiany w zakresie produkcji mleka na potrzeby przemysłu mleczarskiego w Polsce w okresie funkcjonowania systemu regulacji produkcji. W latach 2004-2008 zaobserwowano wystąpienie silnych procesów koncentracji produkcji na poziomie gospodarstw rolniczych. Liczba producentów została ograniczona o 44%, przy jednoczesnym wzroście produkcji z jednego gospodarstwa o 125%. Zmiany te nie przełożyły się natomiast na wzrost koncentracji produkcji w regionach i na poziomie kraju. Ponadto, w opracowaniu omówiono zagadnienia związane z liberalizacją rynku mleka, w ramach której jednym z głównych elementów planowanej reformy jest likwidacja systemu kwotowania produkcji.

### WSTĘP

Rynek mleka i produktów mlecznych w Unii Europejskiej miał zawsze bardzo duże znaczenie. W 2005 roku produkcja mleka w 25 krajach należących do UE stanowiła około 23% światowej produkcji i utrzymywała się na dość stałym poziomie [Parzonko 2008]. Stabilność tego rynku była gwarantowana przez zespół instrumentów funkcjonujących w ramach WPR. W początkowym okresie były to przede wszystkim mechanizmy związane z zagospodarowywaniem nadwyżek produkcyjnych. Wprowadzenie w latach 70-tych XX wieku do produkcji rasy bydła holsztyńsko-fryzyjskiego spowodowało silny wzrost wydajności jednostkowej zwierząt, co przełożyło się również na wzrost globalnej produkcji mleka w państwach członkowskich. Realizacja celów Wspólnej Polityki Rolnej zawartych w Traktacie Rzymskim związanych ze stabilizacją rynków rolnych i zapewnieniem ludności rolniczej godziwych warunków życia [Chmielwska-Gil 2003], wymuszała realizację interwencji na rynku w coraz większym zakresie. Gwałtownie rosnące koszty stosowanych instrumentów rynkowych stworzyły potrzebę opracowania mechanizmów oddziałujących na rynek po stronie podażowej. System ograniczający produkcję mleka został uruchomiony w Unii Europejskiej w 1984 roku [Małak-Rawlikowska 2005]. Początkowo system kwotowania produkcji mleka został wprowadzony na okres 5 lat. Pozytywne doświadczenia z jego funkcjonowaniem spowodowały systematyczne przedłużanie okresu jego działania. Zgodnie z ostat-

nimi uzgodnieniami jego funkcjonowanie jest zagwarantowane do 2014/2015 roku. Celem opracowania jest zaprezentowanie zmian w produkcji mleka na potrzeby przemysłu mleczarskiego w Polsce w okresie funkcjonowania systemu kwotowania produkcji mleka w latach 2004-2008, oraz omówienie zagadnień związanych z liberalizacją rynku mleka i produktów mlecznych, w szczególności w zakresie likwidacji systemu kwotowania produkcji.

## MATERIAŁ BADAWCZY

Do badań w zakresie kwotowania produkcji mleka w Polsce wykorzystano dane pierwotne pochodzące z jednostki administrującej tym mechanizmem (ARR). W analizie skupiono się na grupie dostawców hurtowych, która produkowała mleko na potrzeby przemysłu przetworczego. Była to grupa liderów, która w wyniku pełnego uczestnictwa w rynku oraz silnego oddziaływania czynników zewnętrznych podlegała dużym przemianom. Okresem badawczym objęto cztery pełne lata kwotowe. W celu uzupełnienia prowadzonej analizy, szczególnie w zakresie problematyki liberalizacji rynku mleka, w oparciu o dane GUS, IERiGŻ, ARR dokonano charakterystyki warunków ekonomicznych produkcji w badanym okresie.

## KWOTOWANIE PRODUKCJI W POLSCE W LATACH 2004-2008

Polska w momencie wstąpienia do Unii Europejskiej została objęta mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej. Na rynku mleka i jego przetworów funkcjonowały [Drygas 2008]:

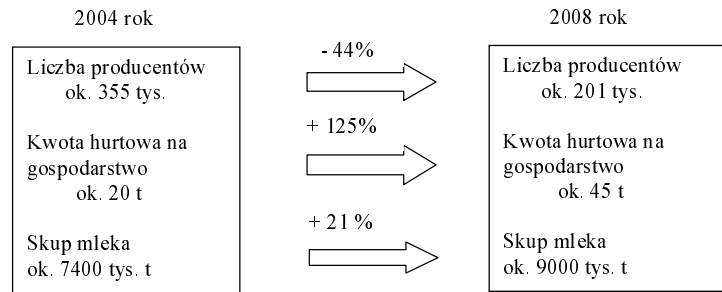
- dopłaty do przechowywania, przetwórstwa i spożycia wybranych produktów mlecznych,
- zakupy i sprzedaż interwencyjna masła i odtłuszczonego mleka w proszku,
- refundacje wywozowe,
- kwotowanie produkcji mleka.

Przed wstąpieniem Polski do UE na krajowym rynku mleka stosowano mechanizmy interwencyjne jedynie po stronie popytowej. Wprowadzenie systemu limitowania produkcji było rozwiązaniem najmniej znanym, które wymagało największego zakresu dostosowań, przede wszystkim po stronie producentów mleka, ale również u przetwórców i w administracji państwowej odpowiedzialnej za uruchomienie systemu. Limit produkcyjny mleka dla Polski został ustalony 13 grudnia 2002 roku na szczycie Unii Europejskiej w Kopenhadze w wysokości 8 964 017 ton, w tym [System... 2005]:

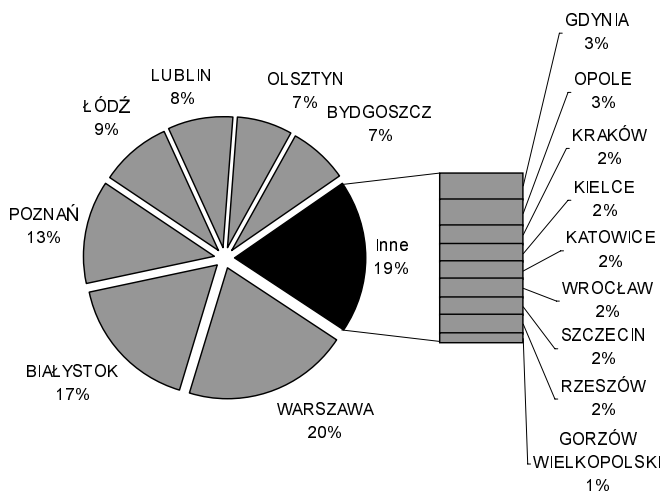
- 8 500 000 ton jako krajowa kwota mleczna dla dostawców hurtowych,
- 464 017 ton jako krajowa kwota mleczna dla dostawców bezpośrednich.

Ponadto, została określona rezerwa restrukturyzacyjna w wysokości 416 126 ton, którą Polska, jako pierwsza spośród nowo przyjętych krajów do UE, wykorzystwała w 2006 r. W wyniku podjętych decyzji Polska uzyskała szóstą co do wielkości narodową kwotę mleczną w Unii Europejskiej [Kasztelan 2007a,b]. Na koniec roku kwotowego 2007/2008 kwota mleczna, która przysługiwała Polsce wzrosła do 9,38 mln t. Zmianie uległy proporcje podziału tej kwoty na kwotę hurtową i bezpośrednią. W związku z małym zainteresowaniem sprzedażą bezpośrednią w Polsce kwota związana z tym kierunkiem sprzedaży została ograniczona do 168 tys. t. Pozostała ilość, tj. 9,221 mln ton przypadła dostawcom hurtowym [Okapiec, Parol 2008]. W związku z małym znaczeniem w Polsce sprzedaży bezpośredniej, przedmiot analizy w tym opracowaniu został ograniczony do zagadnień związanych z produkcją mleka na potrzeby przemysłu mleczarskiego.

Rysunek 1.  
Koncentracja  
produkcji mleka w  
Polsce w latach  
2004-2008  
Źródło: opracowa-  
nie własne na  
podstawie danych  
ARR.



W momencie uruchomienia systemu kwotowania produkcji mleka w Polsce funkcjonowało ponad 355 tys. gospodarstw rolniczych, które produkowały mleko na potrzeby przemysłu mleczarskiego (rys. 1). Na podstawie roku referencyjnego posiadały one w skali kraju uprawnienia do wprowadzenia na rynek 7,4 mln ton mleka. Była to kwota o ponad 1 mln ton mniejsza niż krajowa kwota hurtowa, którą w tym momencie dysponowała Polska. Produkcja mleka charakteryzowała się bardzo niskim poziomem koncentracji. Przeciętnie na jedno gospodarstwo w skali kraju przypadało nieznacznie ponad 20 tys. kg mleka. W porównaniu z krajami Europy Zachodniej był to poziom koncentracji charakterystyczny dla tamtych krajów z lat 70. [Kasztelan 2007]. Zdecydowanie inaczej wyglądała kwestia koncentracji produkcji w poszczególnych regionach na poziomie kraju (rys. 2). W 2004 roku równo 50% krajowej kwoty mlecznej znalazło się na terenie trzech województw: mazowieckiego, podlaskiego i wielkopolskiego. Poza nimi znaczący udział posiadały województwa: łódzkie, lubelskie, warmińsko-mazurskie i kujawsko-pomorskie. Tereny te skupiały łącznie 81% rozdysponowanej krajowej kwoty mlecznej. Na terenie pozostałych 9 województw towarowa produkcja mleka w 2004 roku nie odgrywała istotnej roli. Były one położone na południu i północy Polski skupiając od 1 do 3% krajowej kwoty mlecznej.



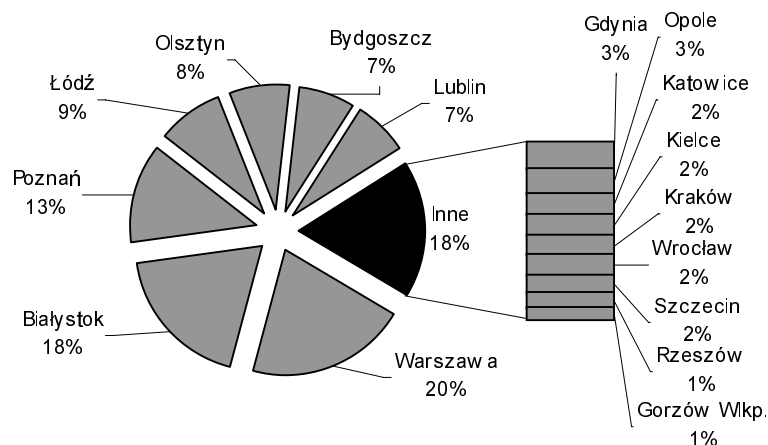
Rysunek 2. Rozdysponowanie krajowej kwoty mlecznej dla dostawców hurtowych w poszczególnych Oddziałach Terenowych Agencji Rynku Rolnego na dzień 1.04.2004 r.

Źródło: opracowano na podstawie danych GUS i IERiGŻ.

W Polsce w latach 90. procesy koncentracji produkcji mleka przebiegały bardzo powoli. Okres ten charakteryzował się spadkiem pogłowia krów, stagnacją przyrostu mleczności (od 1994 r.), zmniejszeniem produkcji mleka oraz liczby gospodarstw mlecznych [Małak-Rawlikowska 2005]. Po przystąpieniu Polski do UE producentom mleka postawiono bardzo wysokie wymagania przede wszystkim w zakresie standardów pozyskiwania mleka i dobrostanu zwierząt, jak również formalne

związane z uczestnictwem w mechanizmie kwotowania produkcji. Nie wszyscy producenci byli w stanie się do nich dostosować, co w dużej mierze było powodem silnego ograniczenia liczby gospodarstw produkujących mleko na potrzeby przemysłu. Jednocześnie w początkowym okresie członkostwa w UE rynek mleka charakteryzował się dużą stabilnością. Ceny mleka sukcesywnie wzrastały w odróżnieniu do innych produktów rolniczych, co skłaniało część producentów do rozwijania produkcji. W wyniku tych procesów po czterech latach kwotowych liczba dostawców hurtowych zmniejszyła się o 44% do około 201 tys. (rys. 1). Jednocześnie odnotowano bardzo silny wzrost skupu do około 9 mln ton, który był wynikiem rozwoju produkcji w gospodarstwach, które pozostały przy produkcji mleka. Procesy te zaowocowały wzrostem średniej wielkości kwoty produkcyjnej na gospodarstwo do poziomu około 45 tys. kg. Szybkość przemian jakie nastąpiły w tym zakresie w tak krótkim okresie, zasługuje na podkreślenie. Należy jednak pamiętać, że poziom koncentracji produkcji w polskich gospodarstwach jest nadal bardzo niski w porównaniu z państwami Europy Zachodniej.

Procesy koncentracji produkcji mleka przebiegające w Polsce w latach 2004-2008 w gospodarstwach rolniczych nie miały odzwierciedlenia na poziomie regionalnym. Koncentracja produkcji w poszczególnych regionach kraju w 2004 roku była wysoka, jednak duże zmiany na poziomie producentów potencjalnie powinny stwarzać warunki do dalszej intensyfikacji tego procesu. W rzeczywistości terytorialne rozlokowanie produkcji mleka w Polsce w zasadzie w ciągu czterech lat kwotowych nie uległo zmianie. W 2008 roku 82% krajowej kwoty mlecznej było skupione na terenie 7 województw (rys. 3). Potentatami w produkcji mleka podobnie jak w 2004 roku były: Mazowsze, Podlasie i Wielkopolska. Zmiany jakie miały miejsce w analizowanym okresie między poszczególnymi regionami były bardzo niewielkie. Na podstawie prezentowanych danych można zaobserwować niewielki przepływ kwot produkcyjnych z południa Polski na północ, szczególnie do województw podlaskiego i warmińsko-mazurskiego. Zmiany te dotyczyły relacji względnych. W analizowanym okresie wszystkie regiony zaabsorbowały około 1,8 mln ton kwoty mlecznej. Obrót rynkowy praw do produkcji możliwy był tylko w ramach jednego województwa. Przepływ kwot między regionami odbywał się przez krajową rezerwę w oparciu o mechanizm admini-



Rysunek 3. Rozdysonowanie krajowej kwoty mlecznej dla dostawców hurtowych w poszczególnych Oddziałach Terenowych Agencji Rynku Rolnego na dzień 1.04.2008 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARR.

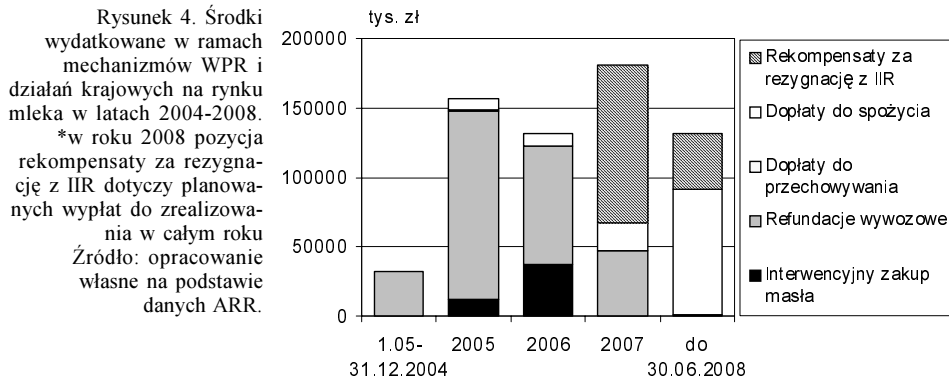
stracyjny. Ograniczenie rynkowego obrotu przyczyniło się do zahamowania procesów koncentracji produkcji w regionach. W województwach, które charakteryzowały się największą produkcją mleka występowały najwyższe ceny kwot mlecznych, a różnice cen między regionami były 2-3-krotne [Kasztelan 2008]. Zróżnicowanie to świadczy o możliwościach wzrostu koncentracji produkcji na poziomie regionów. Uwolnienie rynku kwot mlecznych od roku kwotowego 2009/2010 powinno sprzyjać nasileniu się procesów koncentracji produkcji mleka na poziomie regionów [Dz.U. 2007 nr 115 poz. 794].

### LIBERALIZACJA RYNKU MLEKA

Problematyka rolnictwa towarzyszyła Unii Europejskiej przez cały okres jej funkcjonowania, stając się z biegiem lat filarem integracji. Formalnie duże znaczenie rolnictwa w UE zostało podkreślone przez ustanowienie w 1957 roku Wspólnej Polityki Rolnej, która przez cały okres obowiązywania podlegała systematycznym zmianom w celu dostosowania do nowych warunków. Ostatnia reforma WPR została zapoczątkowana w 2003 roku. Dokonany w 2007 roku przegląd funkcjonujących mechanizmów pozwolił wypracować dalsze kierunki zmian. W sektorze mleka i produktów mlecznych zaproponowano [Łukasik 2009, Rozporządzenie Rady (WE) 2009]:

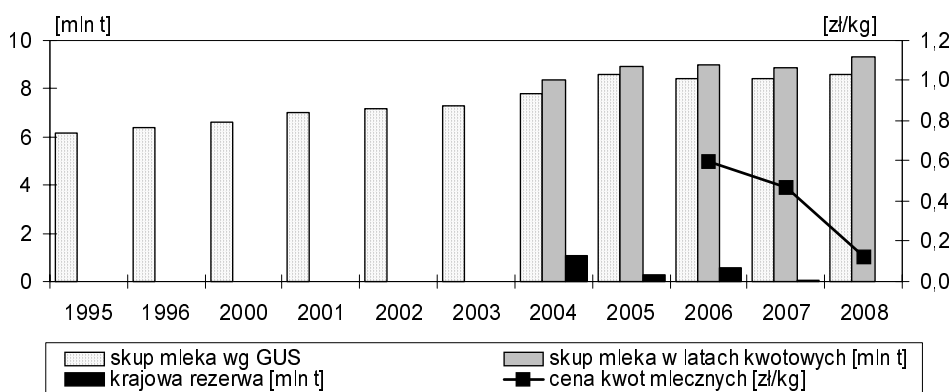
- likwidację systemu kwot mlecznych do roku 2015,
- zwiększenie kwot mlecznych o 1% rocznie dla lat gospodarczych od 2009/2010 do 2013/2014,
- wprowadzenie procedury przetargowej dla wszystkich przetworów mlecznych objętych systemem interwencji,
- utrzymanie dotychczasowej wielkości zakupów interwencyjnych masła i odtłuszczonego mleka w proszku,
- zniesienie prywatnego przechowywania serów, dopłat do masła wykorzystywanego do produkcji ciast i lodów, oraz dopłat do zakupu śmietanki, masła i masła skoncentrowanego po obniżonych cenach przez niektóre instytucje,
- opcjonalność dopłat do odtłuszczonego mleka w proszku wykorzystanego w paszach dla zwierząt i odtłuszczonego mleka do produkcji kazeiny,
- opcjonalność dopłat do prywatnego przechowywania masła,
- wykorzystanie istniejących już możliwości oraz stworzenie nowych instrumentów wsparcia sektora mleczarskiego, które miałyby na celu ułatwienie przystosowania się producentów tego sektora do nowych warunków rynkowych (tzw. *soft-landing*, czyli „miękkie lądowanie”) w związku z decyzją o zaprzestaniu stosowania systemu kwotowania produkcji mleka.

Proponowane zmiany prowadzą do zwiększenia liberalizacji rynku mleka przez ograniczenie mechanizmów interwencyjnych zarówno po stronie podażowej, jak i popytowej. Po stronie popytu podstawowym elementem mają pozostać zakupy interwencyjne, których wielkość została utrzymana na dotychczasowym poziomie. Pozostałe instrumenty są wycofywane, lub ich funkcjonowanie utrzymane jest opcjonalnie. Środki finansowe wydatkowane za pomocą tych instrumentów w latach 2004-2008 systematycznie ulegały ograniczeniu (rys. 4). Ogólna suma środków wydatkowanych w ramach mechanizmów WPR i działań krajowych na rynku mleka w analizowanym okresie nie uległa jednak zmniejszeniu. Zdecydowały o tym przede wszystkim środki krajowe związane z wypłatą rekompensat za rezygnację z posiadanych kwot mlecznych i z produkcji mleka przez rolników. Jednocześnie od



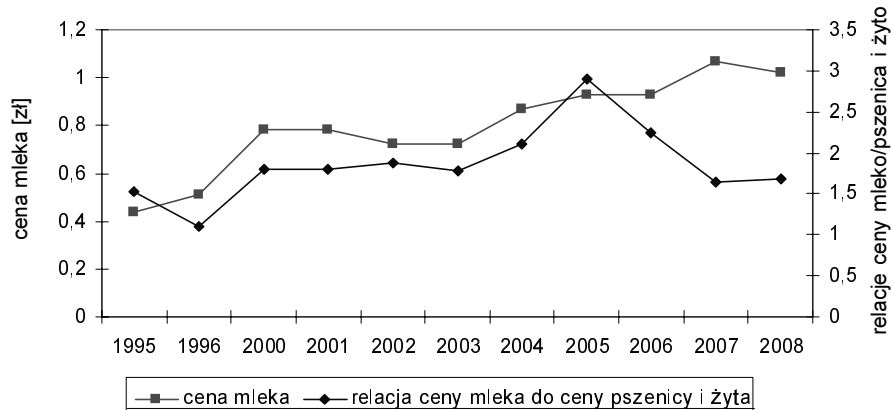
2007 roku intensywnie wzrosła wielkość środków wydatkowanych na dopłaty do spożycia mleka w placówkach oświatowych, realizowane w oparciu o środki unijne i krajowe.

Podstawowym elementem reformy rynku mleka i produktów mlecznych jest likwidacja systemu kwotowania produkcji mleka, która została zaplanowana na 2015 rok. W tym momencie miałyby nastąpić formalne zniesienie limitowania produkcji. Faktyczne wyłączenie systemu może nastąpić jednak wcześniej w związku z zaplanowanym corocznym podnoszeniem narodowych kwot mlecznych. Jeżeli narodowe kwoty mleczne będą wzrastać szybciej niż skup mleka, to system ograniczania produkcji nie będzie oddziaływał na wielkość podaży mleka na rynku. Decydującym elementem będzie więc zainteresowanie rolników rozwojem produkcji mleka, co bezpośrednio wiąże się z kwestią opłacalności produkcji mleka i relacji jej w stosunku do innych działalności. W Polsce największy rozwój produkcji mleka na potrzeby przemysłu mleczarskiego miał miejsce w latach 2004-2005 (rys. 5). Po tym okresie pomimo systematycznie rosnących cen wzrost skupu mleka został zahamowany. Po części było to konsekwencją przekroczenia przez Polskę w roku kwotowym 2005/2006 narodowej kwoty mlecznej i zaplaceniem przez rolników kar. Obawa przed powtórzeniem się tej sytuacji nie była jednak jedynym czynnikiem. W tym okresie zmniejszyło się zainteresowanie producentów rozwojem produkcji w gospodarstwach. Świadczy o tym systematyczny



Rysunek 5. Skup mleka, krajowa rezerwa i cena kwoty mlecznej w Polsce w latach 1995-2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS i ARR.



Rysunek 6. Ceny mleka i relacja ceny mleka do ceny pszenicy i żyta w latach 1995-2008  
Źródło: opracowanie własne na podstawie IERiGŻ.

spadek cen kwot mlecznych na rynku. Ich cena w latach 2007-2009 zmniejszyła się o około 80% pomimo malejącej krajowej rezerwy kwoty mlecznej (rys. 5). Ceny mleka w Polsce rosły w latach 2003-2005 (rys. 6). Był to okres intensywnego rozwoju produkcji mleka na potrzeby przemysłu mleczarskiego. Jednocześnie bardzo silnie wzrastała konkurencyjność produkcji mleka w stosunku do innych działalności produkcyjnych. Relacja ceny mleka do ceny zbóż wzrosła w tym okresie o 64%. W kolejnych latach pomimo dalszego wzrostu cen mleka rozwój produkcji został zahamowany. W latach 2005-2007 uległa silnemu pogorszeniu relacja cen mleka do zbóż, co wpłynęło na zmniejszenie atrakcyjności produkcji mleka.

Dla producenta rolnego system limitowania produkcji jest sposobem pozyskiwania uprawnień do członkostwa w „klubie”. Im klub ten jest bardziej elitarny, tym rola systemu wzrasta. W ostatnim okresie atrakcyjność produkcji mleka uległa zmniejszeniu. W tych warunkach, przy utrzymaniu się tendencji małego wzrostu skupu mleka w Polsce kwestia likwidacji systemu ograniczania produkcji traci na znaczeniu. W związku z liberalizacją rynku mleka i jego przetworów producenci mleka muszą liczyć się ze stagnacją cen lub ich spadkiem, oraz z możliwością pojawienia się cykli koniunkturalnych [Hemme 2007].

## WNIOSKI

1. W Polsce w latach 2004-2008 miały miejsce intensywne procesy koncentracji produkcji mleka na poziomie gospodarstw rolniczych. Nie występowały one natomiast na poziomie kraju między poszczególnymi regionami.
2. Rozwój produkcji mleka w Polsce od 2005 roku został zahamowany, w wyniku funkcjonowania systemu limitowania produkcji, spadku konkurencyjności produkcji mleka w stosunku do innych działalności, liberalizacji rynku mleka oraz wysokich wymagań w zakresie dobrostanu zwierząt.
3. Likwidacja systemu kwotowania produkcji mleka zakłada systematyczne podnoszenie narodowych kwot mlecznych, co *de facto* spowoduje wyłączenie całego mechanizmu.
4. Brak mechanizmu ograniczającego podaż mleka na rynku będzie sprzyjać kształtowaniu ceny mleka na niskim poziomie, oraz pojawieniu się cykli koniunkturalnych.

5. Likwidacja systemu kwotowania produkcji nie wpłynie na spowolnienie procesów koncentracji produkcji mleka w Polsce. Spadek jednostkowej opłacalności, przy jednoczesnym wysokim poziomie wymagań w zakresie warunków pozyskiwania mleka i dobrostanu zwierząt będą wymuszały stałe zwiększanie produkcji.
6. Likwidacja od roku kwotowego 2009/2010 regionalizacji obrotu prawami produkcyjnymi spowoduje nasilenie się procesów koncentracji produkcji w regionach na poziomie kraju.

## LITERATURA

- Chmielewska-Gil W., Czaplą J., Dąbrowski J., Guba W. 2003: Wspólna Polityka Rolna. Zasady funkcjonowania oraz jej reforma. FAPA, Warszawa.
- Drygas M. 2008: ARR – finansowanie mechanizmów na rynku mleka (1 maja 2004 – 31 grudnia 2007). *Biuletyn Informacyjny ARR*, nr 3, Warszawa.
- Malak-Rawlikowska A. 2005: Ekonomiczne i organizacyjne skutki wprowadzenia systemu regulacji produkcji mleka w wybranych krajach Unii Europejskiej i w Polsce. Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- Hemme T. 2007: Where will milk be produced in the future? A view from IFCN. Referat na konferencji. Dublin.
- Kasztelan P. 2007a: Koncentracja produkcji mleka w Polsce w latach 2004-2006. *Roczniki Naukowe SERiA*. Warszawa-Poznań-Kraków, Tom IX, Zeszyt 3.
- Kasztelan P. 2007b: Koncentracja produkcji mleka w Polsce – stan aktualny i prognoza na przyszłość. *Przegląd Hodowlany*, 7.
- Kasztelan P. 2008: Polityka Rolna Unii Europejskiej. [W:] Uwarunkowania ekonomiczne produkcji mleka w polskich gospodarstwach w perspektywie liberalizacji polityki rolnej UE. ZPPM, Warszawa.
- Łukasik W. 2009: Ocena funkcjonowania WPR – wybrane aspekty dyskusji. *Biuletyn Informacyjny ARR*, nr 1, Warszawa.
- Parzonko A. 2008: Strategia rozwoju polskich gospodarstw ukierunkowanych na produkcję mleka w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej. Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- Okapiec J., Parol K. 2008: Produkcja mleka – bilans roku kwotowego 2007/2008. *Biuletyn Informacyjny ARR* nr 7, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 7212009 z dn. 19 stycznia 2009 r. Dz.Urz. UE L30/1 z dnia 31 stycznia 2009 r.
- System kwot mlecznych w Polsce. 2005: ARR, Warszawa.
- Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych oraz niektórych innych ustaw. Dz. U. 2007 nr 115 poz. 794.

*Paweł Kasztelan*

## SYSTEM OF REGULATION OF MILK PRODUCTION IN POLAND

## Summary

The article presents the main changes which occurred in the milk production deliveries for processing since introduction of production regulation system in Poland. Years 2004 up to 2008 are characterized by strong concentration of farm milk production. Number of dairy farms decreased by 44% whereas average farm production output increased by 125%. These changes however did not affected significantly an increase of concentration at the regional level. Moreover article describes issues concerning milk market liberalization, which mainly include milk quota system abandonment.

Adres do korespondencji:

dr Paweł Kasztelan

Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw SGGW

ul. Nowoursynowska 166

02-787 Warszawa

tel. (0 22) 593 42 19

e-mail: pawelkas@interia.pl