

DEREGULACJA RYNKU MLEKA W UNII EUROPEJSKIEJ – SKUTKI I ZALECENIA DLA POLSKI

Waldemar Guba¹, Jerzy Dąbrowski

Departament Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej
Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Dyrektor Departamentu: Julian T. Krzyżanowski

Słowa kluczowe: deregulacja rynku mleka, sektor mleczarski, kwoty mleczne, nowa WPR po 2013 r.

Key words: the deregulation milk market, dairy sector, milk quota, the new CAP after 2013

S y n o p s i s. W pracy zaprezentowano motywy i kolejne etapy deregulacji wspólnotowej organizacji rynku mleka poczynając od reformy WPR z 2003 r. Przedstawiono dane dotyczące restrukturyzacji i pozycji na rynku UE polskiego sektora mleczarskiego w ostatnich latach. W celu oceny skutków dalszej deregulacji, polegającej przede wszystkim na wycofaniu systemu limitów produkcji (kwot), przywołano wyniki badań z użyciem modeli ekonometrycznych przeprowadzonych na zlecenie KE i MRiRW, a także najnowsze długookresowe prognozy sytuacji na tym rynku. Można oczekiwać, iż z uwagi na dotychczasowe postępy w restrukturyzacji i modernizacji oraz możliwości dalszej poprawy efektywności polski sektor mleczarski poradzi sobie z ewentualnymi kolejnymi etapami deregulacji. Niezbędne dostosowania strukturalne generowałyby jednak koszty społeczne i środowiskowe. Istotnym czynnikiem w procesie adaptacji do nowych warunków będzie wysokość i ukierunkowanie wsparcia tego sektora w ramach nowej WPR po 2013 r.

WSTĘP

Wspólnotowy sektor mleczarski został objęty złożonym systemem interwencji rynkowej w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR), mającym stabilizować i wspierać ceny wewnętrzne mleka i produktów mleczarskich ponad poziom cen światowych (importowych, eksportowych). Korzystne warunki cenowe doprowadziły z czasem do znaczącego wzrostu produkcji we Wspólnocie (UE) i konieczności kosztownego zagospodarowywania nadwyżek rynkowych przez dopłaty do eksportu, do przemysłowego wykorzystania produkcji mleczarskiej, a nawet przez niszczenie nadwyżek. Taka sytuacja wymusiła wprowadzenie limitów produkcyjnych w 1984 r., rozdzielonych między państwa członkowskie według historycznej produkcji. W państwach członkowskich kwoty mogły być transferowane między producentami mleka, przy czym każde państwo mogło regulować obrót kwotami, np. ze względu na specyficzne uwarunkowania strukturalne i społeczne. Polska do 2009 r. stosowała ograniczenia w obrocie kwotami między województwami.

¹ Waldemar Guba jest zastępcą dyrektora Departamentu Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, natomiast Jerzy Dąbrowski jest Radcą Ministra w tym samym departamencie.

POCZĄTEK DEREGULACJI W 2003 R.

Można przyjąć, że proces deregulacji systemu interwencyjnego w sektorze mleczarskim rozpoczął się ustaleniami reformy z 2003 r., w ramach której: (i) określono czas stosowania systemu kwotowania do 2014/2015 r., a także – co równie ważne – (ii) zredukowano wysokość wsparcia rynkowego przez obniżenie cen interwencyjnych masła i odtłuszczonego mleka w proszku (OMP), rekompensując rolnikom straty w przychodach płatnościami bezpośrednimi. W ten sposób sektor mleczarski podzielił los sektorów upraw polowych i produkcji bydła, w których proces zastępowania wsparcia cenowego bezpośrednim wsparciem budżetowym rozpoczęto już w ramach reformy MacSharry'ego z 1992 r. Zmiany te miały być zapowiedzią dalszej deregulacji, motywowanej potrzebą silniejszego powiązania sektora rolnego Unii Europejskiej (UE) z rynkiem światowym i dążeniami do poprawy jego międzynarodowej konkurencyjności.

Wysokość kwot mlecznych była przedmiotem negocjacji przed akcesją Polski do UE i to dość kontrowersyjnym z uwagi na wieloletni spadek produkcji mleka w Polsce w latach poprzedzających te negocjacje i samą akcesję. Wysokość kwoty przekłada się zarówno na możliwość pełnego wykorzystania potencjału produkcyjnego Polski w tym sektorze, jak i na wysokość płatności bezpośrednich. Znaczna część krajowej koperty tych płatności (około 10%) została Polsce przyznana właśnie na podstawie wysokości wynegocjowanej kwoty mlecznej. W Polsce, dzięki przyjętemu systemowi jednolitej płatności powierzchniowej (ang. *single area payment scheme* – SAPS), wsparcie to dociera do producentów mleka w formie płatności powierzchniowej. Podobna sytuacja ma miejsce w pozostałych nowych państwach członkowskich stosujących SAPS, a także w tych państwach UE-15, które zdecydowały się na tzw. regionalny system płatności (np. Niemcy). Jedynie w ramach uzupełniających krajowych płatności (ang. *complementary national direct payment* CNDP) Polska zdecydowała się na różnicowanie wsparcia między sektorami. Wsparcie to pośrednio można uznać za preferencyjne dla producentów mleka, wyższą stawkę bowiem stosowano do powierzchni trwałych użytków zielonych.

PRZEGLĄD WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ W 2008 ROKU

Przedstawione w maju 2008 r. przez Komisję Europejską (KE) zmiany legislacyjne, wdrażające postanowienia Rady Ministrów UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa z marca 2008 r. w ramach przeglądu WPR, nie zmieniały w sposób zasadniczy konstrukcji polityki rolnej w kształcie przyjętym w ramach reformy z 2003 r.

W odniesieniu do rynku mleka KE podtrzymała postanowienie o kontynuowaniu systemu kwot mlecznych do roku kwotowego 2014/2015, jednocześnie zaproponowała wzrost kwot dla wszystkich państw członkowskich UE w wysokości 1% rocznie w latach kwotowych od 2009/10 do 2013/14, tj. łącznie o 5% w stosunku do roku kwotowego 2008/2009. Aby złagodzić skutki odchodzenia od kwotowania produkcji mleka i zachować jego produkcję we wrażliwych regionach, KE wskazała na możliwość przeznaczenia w takich regionach części płatności bezpośrednich na płatności powiązane z produkcją. Polska skorzystała z tej możliwości, wprowadzając w wybranych województwach dofinansowanie do utrzymywanych krów.

KE zaproponowała również ograniczenie zakresu interwencji na rynku mleka przez: (i) odejście od obligatoryjności dopłat do prywatnego przechowywania masła oraz od stałych cen interwencyjnego zakupu masła i odtłuszczonego mleka w proszku oraz (ii) likwidację

dopłat do prywatnego przechowywania serów, dopłat do przetwórstwa masła, jego sprzedaży dla organizacji niedochodowych i armii, dopłat do tzw. bezpośredniej konsumpcji itp.

Oceniając te zmiany na forum UE, Rząd RP wskazywał na zwiększenie wrażliwości unijnego sektora rolnego na coraz silniejsze koniunkturalne wahania rynku światowego. Drastyczny spadek cen surowca mlecznego w 2009 r., zdaniem Polski, wykazał konieczność posiadania przez UE skutecznych narzędzi, gwarantujących działania osłonowe do zapobieżenia spadków dochodów unijnych producentów i przetwórców mleka, szczególnie w sytuacjach kryzysowych.

NOWE ROZWIĄZANIA NA OKRES DALSZEJ DEREGULACJI – „PAKIET MLECZNY”

Zmienność sytuacji na rynku mleka w kontekście zakładanej dalszej deregulacji zmusiła KE do powołania w 2009 r. Grupy Ekspertów Wysokiego Szczebla ds. Mleka (GWS). Do jej zadań należało: (i) dokonanie analizy sektora mleczarskiego w poszczególnych państwach członkowskich pod kątem panujących w nim stosunków umownych między producentami mleka, jego przetwórcami oraz handlowcami, a także (ii) wypracowanie średnio- i długoterminowych ustaleń dla rynku mleczarskiego po 2015 r., m.in. w celu zaproponowania rozwiązań stabilizujących ten rynek po zakładanej likwidacji systemu kwot mlecznych oraz przy wzrastającej liberalizacji i konkurencji rynkowej.

Efektom prac było 7 rekomendacji w zakresie poprawy funkcjonowania rynku mleczarskiego. Były one podstawą do opracowania przez KE projektu rozporządzenia nazywanego „pakietem mlecznym”, który przedstawiła ona w grudniu 2010 r. Zmodyfikowane propozycje KE zostały przyjęte przez Radę UE i Parlament Europejski w lutym 2012 r. Zapisy tego pakietu będą obowiązywały do 2020 r. Regulują one następujące obszary:

1. Wzmocnienie siły przetargowej producentów mleka przez umożliwienie im zbiorowych negocjacji umów na dostawy mleka. Pakiet mleczny daje rolnikom możliwość tworzenia organizacji producentów, które po zarejestrowaniu będą mogły prowadzić w imieniu swoich członków zbiorowe negocjacje cen za dostawy mleka. Ten sposób ustalania cen ma zwiększyć siłę przetargową rolników. Organizacje producentów będą miały również możliwość prowadzenia negocjacji z nabywcami spoza własnego państwa. Zbiorowe negocjacje nie będą mogły być prowadzone przez rolników z tą spółdzielnią, której ci rolnicy są członkami.
2. Wprowadzenie formalnych umów na dostawy mleka. Państwa członkowskie będą miały możliwość podjęcia decyzji o objęciu wszystkich dostaw mleka na swoim terytorium obowiązkowymi umowami. Wszystkie elementy umów (cena, długość trwania, wielkość dostaw, termin dostaw) będą swobodnie negocjowane przez strony. Niemniej jednak państwa członkowskie będą miały możliwość ustalania minimalnej długości trwania umów wynoszącej co najmniej 6 miesięcy.
3. Możliwość tworzenia organizacji międzybranżowych na rynku mleka. Państwa członkowskie będą mogły uznawać organizacje międzybranżowe, których członkami będą przedstawiciele rolników, przetwórców mleka oraz handlu. Zadania organizacji międzybranżowych to m.in.: poprawa znajomości oraz przejrzystości produkcji i rynku mleka; promocja konsumpcji przetworów mlecznych; badania potencjału rynków eksportowych dla przetworów mlecznych; poszukiwania sposobów poprawy bezpieczeństwa żywności i zdrowia zwierząt; rozwijanie metod poprawy jakości produktów; wykorzystywanie potencjału rolnictwa ekologicznego oraz promocja rolnictwa ekologicznego i produktów posiadających znaki jakości, chronione nazwy pochodzenia oraz chronione oznaczenia geograficzne.

4. Poprawa przejrzystości produkcji mleka w UE. Pakiet wprowadza obowiązek przesyłania przez skupujących deklaracji dotyczących ilości skupionego w każdym miesiącu mleka organom wyznaczonym przez państwa członkowskie. Celem tego wymogu jest monitorowanie wielkości skupu mleka po wycofaniu systemu kwotowania, co wpłynie na lepszą przejrzystość produkcji mleka.
5. Możliwość zarządzania podażą serów oznaczonych Chronioną Nazwą Pochodzenia (ChNP) lub Chronionym Oznaczeniem Geograficznym (ChOG). Pakiet wprowadza możliwość zarządzania podażą serów mających oznaczenia jakościowe ChNP lub ChOG. Zarządca podażą tych produktów będą mogły zarejestrowane organizacje producentów, organizacje międzybranżowe lub grupy. Celem wdrożenia takiego rozwiązania jest dostosowanie produkcji takich serów do faktycznego popytu. Zarządzanie podażą nie będzie mogło prowadzić do uszczerbku dla handlu przetworami mlecznymi, powinno przyczynić się także do poprawy jakości serów objętych tym mechanizmem. Rząd RP wypracował oficjalne stanowisko dotyczące propozycji pakietu mlecznego.

W nawiązaniu do specyficznych uwarunkowań rynku mleka zwrócono uwagę m.in. na następujące kwestie:

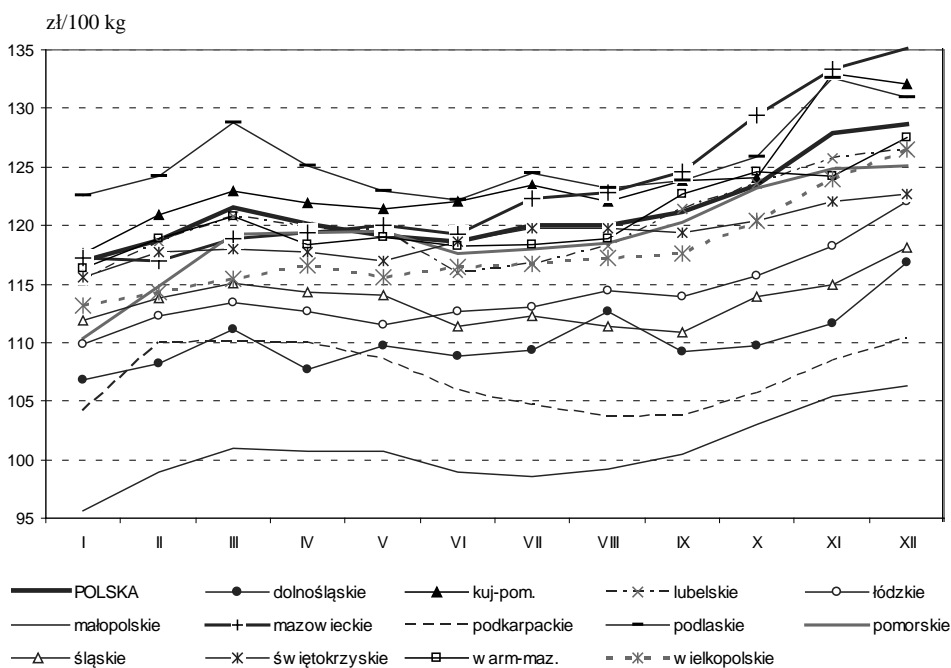
- Około 70% krajowej produkcji towarowej mleka skupują podmioty spółdzielcze, które są zobowiązane na mocy prawa spółdzielczego odebrać mleko od swoich członków. Większość prywatnych przetwórców, choć niezobligowanych prawem spółdzielczym, stosuje kontrakty na dostawy mleka, zapewniające producentom stabilność jego odbioru.
- Zachęcanie do zawierania sformalizowanych umów może okazać się niewystarczające do zapewnienia średnio- i długoterminowej stabilizacji rynku mleczarskiego w warunkach silnych wahań cen, zwłaszcza w pierwszym okresie po likwidacji kwot mlecznych.
- Wzmocnienie spółdzielczości – najbardziej przyjaznej dla rolników formy organizacyjnej – jest działaniem, które powinno być wspierane. Nasuwają się jednak wątpliwości odnośnie powstawania organizacji zawodowych i międzybranżowych, zwłaszcza międzynarodowych, w szczególności przy dotychczasowym potencjale, stopniu zorganizowania i zasięgu krajowych organizacji. Może to prowadzić do podporządkowania branży handlowej producentów i przetwórców, co jest sprzeczne z zasadą konkurencyjności łańcucha żywnościowego.
- Polska poparła działania zmierzające do poprawy przejrzystości łańcucha żywnościowego przez zbieranie większej ilości informacji w ramach monitoringu europejskich cen żywności. Należy także zauważyć, iż na podstawie istniejących przepisów polskiego prawa podmioty skupujące deklarują Agencji Rynku Rolnego (ARR) miesięczne ilości skupionego przez nie mleka surowego od każdego dostawcy.

W dniu 12 października 2011 r. KE opublikowała propozycje legislacyjne dla WPR na lata 2014-2020. Elementem tych propozycji jest wniosek rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków), które zreformuje obecnie istniejącą wspólną organizację rynków rolnych (WORR), ma także uprościć i dostosować mechanizmy wsparcia rynku do aktualnych potrzeb oraz wzmocnić współpracę w ramach organizacji producentów i organizacji międzybranżowych. W projekcie rozporządzenia podtrzymano dotychczasowe ustalenie o wygaszeniu kwotowania mleka z dniem 1 kwietnia 2015 r.

RESTRUKTURYZACJA PRODUKCJI MLEKA W POLSCE

Według danych ARR, w latach 2004-2011 liczba dostawców hurtowych i bezpośrednich zmniejszyła się o ponad 60% (z 433 tys. do 171 tys.). Jednocześnie pomimo przyznania Polsce rezerwy restrukturyzacyjnej w wysokości 416 tys. ton, 2% powiększenia kwoty krajowej w roku kwotowym 2008/09 oraz corocznego jej zwiększania o 1% począwszy od roku kwotowego 2009/10, które zasilają krajową rezerwę, zarysował się bardzo wyraźny podział na województwa, w których skup mleka systematycznie spada oraz na takie, w których skup mleka rośnie. Porównanie lat kwotowych 2011/12 i 2004/05 (tab. 1.) pokazuje, że skup miał tendencję spadkową w następujących województwach: podkarpackie (-19%), małopolskie (-18%), lubelskie (-13%), świętokrzyskie (-11%), dolnośląskie (-7%). Z kolei największy wzrost skupu mleka odnotowano w tym okresie w: woj. wielkopolskim (+30%), woj. kujawsko-pomorskim i woj. podlaskim (po +25%), woj. warmińsko-mazurskim (+20%), woj. mazowieckim (+16%).

Jednym z czynników wyjaśniających te zmiany są utrzymujące się duże różnice w cenach skupu mleka między podmiotami przetwórstwa i regionami (rys. 1.). Oznacza to, że kwotowanie produkcji mleka nie zatrzymało procesów restrukturyzacji w polskim sektorze mleczarskim, chociaż wpłynęło na ich tempo przez przeciwdziałanie zbyt gwałtownemu spadkowi produkcji mleka w „słabszych” regionach, co osłabiało negatywne konsekwencje społeczne (sprzedaż mleka zapewnia regularny, miesięczny dochód) i środowiskowe (potencjalny wzrost obciążenia środowiska w regionach koncentracji produkcji).



Rysunek 1. Średnie miesięczne ceny skupu mleka w klasie ekstra w województwach w 2011 r., w zł/100 kg

Źródło: Zintegrowany System Rolniczej Informacji Rynkowej (ZSRiR), MRiRW.

Tabela 1. Ewolucja wielkości sprzedaży hurtowej, liczby dostawców hurtowych oraz wielkości sprzedaży przypadającej na dostawcę w latach kwotowych 2004/05-2011/12

Oddział województki ARR	2004/2005 (stan na 31.03.)				2011/2012 (stan na 31.03.)				Zmiana 2011/2012 do 2004/2005 [%]				
	sprzedaż hurtowa [kg]	liczba dostawców hurtowych	sprzedaż/ dostawcę [kg]	sprzedaż/ hurtowa [kg]	liczba dostawców hurtowych	sprzedaż/ dostawcę [kg]	sprzedaż/ hurtowa [kg]	liczba dostawców hurtowych	sprzedaż/ dostawcy hurtowi	sprzedaż/ dostawcę	liczba dostawców hurtowych	sprzedaż/ hurtowa [kg]	sprzedaż/ dostawcy hurtowi
Białystok	1 500 606 335	33 006	45 465	1 876 834 589	23 508	79 838	25,1	-28,8	75,6				
Bydgoszcz	580 691 309	13 025	44 583	724 903 099	8 260	87 761	24,8	-36,6	96,8				
Gdynia	225 087 860	3 666	61 399	248 995 458	2 286	108 922	10,6	-37,6	77,4				
Gorzów Wlkp.	91 605 305	1 531	59 834	94 770 168	564	168 032	3,5	-63,2	180,8				
Katowice	180 504 493	9 251	19 512	190 503 149	4 461	42 704	5,5	-51,8	118,9				
Kielce	186 472 835	17 750	10 506	166 157 074	6 518	25 492	-10,9	-63,3	142,7				
Kraków	170 061 668	20 070	8 473	139 608 523	6 824	20 458	-17,9	-66,0	141,4				
Łódź	742 571 168	42 994	17 272	773 126 331	22 230	34 779	4,1	-48,3	101,4				
Lublin	614 967 512	44 270	13 891	532 534 876	17 025	31 280	-13,4	-61,5	125,2				
Olsztyn	649 255 682	12 154	53 419	777 270 075	8 147	95 406	19,7	-33,0	78,6				
Opole	205 132 006	3 023	67 857	215 446 595	1 546	139 357	5,0	-48,9	105,4				
Poznań	1 057 632 936	16 820	62 879	1 370 123 883	12 216	112 158	29,5	-27,4	78,4				
Rzeszów	128 725 552	17 695	7 275	103 933 551	5 554	18 713	-19,3	-68,6	157,2				
Szczecin	134 248 469	1 787	75 125	137 735 609	724	190 243	2,6	-59,5	153,2				
Warszawa	1 713 611 746	69 825	24 542	1 992 155 026	34 682	57 441	16,3	-50,3	134,1				
Wrocław	165 427 931	4 246	38 961	154 666 613	1 193	129 645	-6,5	-71,9	232,8				
POLSKA	8 346 602 807	311 113	26 828	9 498 764 619	155 738	60 992	13,8	-49,9	127,3				

Źródło: dane ARR.

Tabela 2. Wykorzystanie kwoty mlecznej oraz ceny skupu mleka w UE-27

Kraj	Wykorzystanie kwoty mlecznej* [%]	Cena skupu mleka, maj 2011 [euro/100 kg]	Cena skupu mleka, maj 2012 [euro/100 kg]
Dania	0,4	35,50	34,00
Holandia	0,4	38,00	32,75
Cypr	0,3	52,09	52,08
Luksemburg	-0,9	31,87	29,63
Austria	-1,5	34,63	33,73
Niemcy	-2,1	34,44	30,85
Belgia	-3,7	32,22	27,44
Włochy	-3,7	38,37	39,63
Polska	-4,4	30,24	27,46
Hiszpania	-6,1	30,49	30,78
Portugalia	-7,7	30,58	30,80
Francja	-8,8	30,53	29,52
Irlandia	-10,3	32,05	28,84
Słowenia	-10,5	30,10	29,75
Finlandia	-10,5	40,37	42,68
W. Brytania	-12,1	29,17	32,57
Czechy	-12,3	33,02	30,71
Estonia	-12,7	32,90	29,64
Bułgaria	-13,7	32,21	29,25
Łotwa	-15,1	29,14	23,24
Grecja	-17,5	40,77	44,69
Szwecja	-17,7	39,07	34,26
Malta	-19,7	47,84	44,41
Słowacja	-20,7	31,64	30,52
Węgry	-22,6	31,79	28,48
Litwa	-24,7	29,80	27,43
Rumunia	-37,6	28,45	25,46

*wielkość dodatnia oznacza % przekroczenia, a wielkość ujemna – % niewykorzystania kwoty.

Źródło: *Report from the European Commission to the European Parliament and the Council – Evolution of the market situation and the consequent conditions for smoothly phasing out the milk quota system*, Bruksela 2010 (prognoza KE dla roku kwotowego 2009/10) oraz ZSRIR MRIRW.

Koncentracja produkcji była ważnym czynnikiem pozwalającym utrzymać konkurencyjność produkcji mleka w Polsce. O konkurencyjności tej pośrednio świadczy fakt, iż Polska wykorzystuje prawie w pełni swój limit produkcji, a także poziom cen skupu mleka w Polsce, który należy do niższych w UE-27 (tab. 2.).

WYBRANE BADANIA SKUTKÓW ELIMINACJI KWOT MLECZNYCH

Potencjalne skutki pełnej deregulacji, w tym likwidacji kotowania produkcji mleka w UE, były przedmiotem wielu analiz, zleczanych m.in. przez KE oraz rządy poszczególnych państw członkowskich, dokonywanych w celu wsparcia debaty publicznej i procesu decyzyjnego.

W raporcie *Economic Impact of the Abolition of the Milk quota Regime – Regional Analysis of the Milk production in the EU* [2009, s. 37-70], wykonanym przez IPTS i EuroCARE dla DG AGRI w 2009 przy zastosowaniu modelu CAPRI, analizowano kilka scenariuszy zmian systemu interwencji, w tym likwidacji kwot. Wyniki tych badań wskazują na to, że produkcja mleka w UE-27 wzrośnie w wyniku likwidacji kwotowania o około 4,4%. W poszczególnych państwach członkowskich i regionach oczekiwane skutki likwidacji kwot wykazują zróżnicowanie. Znaczącego wzrostu produkcji mleka można oczekiwać w takich krajach, jak: Austria (+13,5%), Belgia (+12,2%), Irlandia (+11,6%), Hiszpania (+12,2%) i Holandia (+20,5%), natomiast spadku produkcji mogą doświadczyć: Finlandia (-3%), Szwecja (-4,6%), Wielka Brytania (-5,7%). W UE-12 skala zmian w poziomie produkcji jest znacznie mniejsza i waha się od -1,8% na Słowacji do +6,2% na Węgrzech. Przewiduje się, że w Polsce produkcja mleka wzrośnie o 4,7%.

Według autorów raportu wzrost produkcji mleka w UE-27 wynikałby przede wszystkim ze wzrostu pogłowia krów wynoszącego 4,2%, gdyż mleczność w zasadzie się nie zmienia. Wzrost pogłowia w przedziale 11-20% przewiduje się dla Holandii, Austrii, Belgii, Irlandii i Hiszpanii. W odniesieniu do UE-12 największy wzrost pogłowia krów oczekiwany jest na Węgrzech (+6,1%) i w Polsce (+4,5%). W Wielkiej Brytanii, Szwecji i Francji ma nastąpić spadek pogłowia odpowiednio o -5,8%, -4,8% i -3,2%. Spośród krajów UE-12 jedynie na Słowacji przewiduje się bardziej znaczący spadek pogłowia krów (-2%).

Ze względu na wzrost produkcji mleka we wszystkich krajach UE-27 nastąpi spadek jego cen. Wahać się on będzie od -14,3% w Belgii do -2,2% w Bułgarii. W Polsce wyniesie -9,3%, a więc będzie zbliżony do średniego spadku w UE-27 (-10%).

Spadek dochodów rolniczych, wynikający głównie z obniżenia dochodów ze sprzedaży mleka i mięsa oraz rosnących (poza objętościowymi) kosztów pasz dla bydła, odnotowano we wszystkich państwach członkowskich UE. Spadek dochodów w sektorze bydła mlecznego będący podstawową przyczyną obniżenia dochodów rolniczych oszacowano na -14% w UE-27. Największy spadek dochodów rolniczych, ze względu na strukturę produkcji ze znaczącym udziałem mleka, przewiduje się w krajach północnej Europy: w Szwecji (-5,2%), Finlandii i Irlandii (po -4,5%), na Litwie (-3,8%) i w Niemczech (-3,6%). Tym niemniej z reguły regiony z wysokimi rentami kwotowymi powinny być w znacznie lepszej sytuacji dochodowej, choć i tam pojawią się wyjątki, np. niektóre regiony w Holandii i Austrii mogą doświadczyć niewielkich spadków dochodów.

Podobne wyniki rozważań nad skutkami eliminacji systemu kwotowania zaprezentował zespół naukowców [Baer-Nawrocka, Kiryluk-Dryjska 2010, s. 6] z Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu w ekspertyzie wykonanej w 2010 r. na zlecenie MRiRW. W przypadku Polski dodatkowo analizowano skutki w ujęciu regionalnym. W symulacjach wykorzystano model równowagi cząstkowej sektora rolnego CAPRI, który korzysta z danych EUROSTAT, FADN, OECD, FAO. Autorzy badań podkreślają, iż:

- zniesienie systemu kwotowania spowoduje przeniesienie produkcji mleka w te regiony Europy, w których warunki klimatyczne oraz relatywnie niskie koszty sprzyjają rozwojowi produkcji;
- system kwot wspomaga utrzymywanie produkcji mleka w tzw. regionach problemowych, gdzie zapobiega procesowi degradacji rolnictwa i wyludnianiu terenów;
- likwidacja kwot ułatwi racjonalizację przestrzennego rozmieszczenia produkcji mleka z punktu widzenia jej efektywności (poprawa konkurencyjności UE na rynku globalnym).

W średnioterminowej prognozie sytuacji rynkowej DG AGRI *Prospects for Agricultural Markets and Income in the EU 2011-2020* [2011, s. 32-34] KE podkreśliła, że rozwój produkcji mleka i stopniowy wzrost kwot mlecznych spowodowały, że w latach kwotowych 2008/2009 – 2010/2011 stopień niewykorzystania tych kwot średnio w całej UE wzrósł z 1,6% do 7% w większości państw członkowskich. KE przewiduje także, że taki rozwój sytuacji będzie się utrzymywał (w roku kwotowym 2014/2015 stopień niewykorzystania wzrośnie do 9%), konkludując, zdecydowana większość państw członkowskich jest na ścieżce „miękiego lądowania”, ceny kwot zbliżyły się lub osiągnęły poziom zerowy i likwidacja kwot mlecznych będzie miała ograniczony wpływ na wielkość produkcji mleka na poziomie UE.

Według tego raportu, w dłuższym okresie perspektywy dla rynku artykułów mleczarskich są korzystne. Wynika to przede wszystkim z kontynuacji wzrostu światowego popytu na te produkty (wzrost liczby ludności w połączeniu ze wzrostem gospodarczym) i rosnących preferencji konsumentów dotyczących artykułów mleczarskich.

SKUTKI DEREGULACJI RYNKU MLEKA W POLSCE – PODSUMOWANIE

Proces deregulacji może być oceniany pod kątem skutków ekonomicznych, społecznych i środowiskowych. Ponieważ proces ten jest z założenia stopniowy i rozpoczął się jeszcze przed akcesją Polski do UE, o potencjalnych konsekwencjach dalszych zmian można w dużej mierze sądzić na podstawie dotychczasowych efektów i dostosowań. W naszej ocenie warto zwrócić uwagę na następujące kwestie:

1. Objęcie polskiego sektora mleczarskiego systemem WPR nie zahamowało procesów restrukturyzacji zarówno w zakresie koncentracji produkcji w coraz większych jednostkach, mogących pełniej realizować efekty skali, jak i koncentracji w regionach najlepiej przysposobionych strukturalnie i pod względem warunków naturalnych do produkcji mleka. Realizowano zatem możliwości poprawy konkurencyjności tego sektora na rynku UE, choć porównania międzynarodowe sugerują, że wciąż istnieje potencjał dalszej poprawy efektywności i produktywności w tym sektorze w Polsce. Restrukturyzacja była sprzężona z modernizacją gospodarstw mleczarskich i bazy przetwórczej wspieraną środkami publicznymi UE i krajowymi.
2. Polska należy do grupy państw członkowskich UE, które w ostatnich latach najpełniej wykorzystywały limity produkcji. Kilku procentowe niewykorzystanie kwot można po części tłumaczyć trwającymi przesunięciami w produkcji między regionami i gospodarstwami. Nie można też wykluczyć, że stosunkowo wysoki stopień wykorzystania kwot wynika z samej ich wysokości w stosunku do (dużego) potencjału produkcyjnego Polski. Należy jednak zauważyć, że ponad jedna czwarta krajowej produkcji surowca mlecznego trafia na eksport w postaci przetworów mleczarskich. Restrukturyzacja była ważnym czynnikiem utrzymania pozycji konkurencyjnej sektora na rynku UE.
3. Badania ekonomiczne z wykorzystaniem modeli ekonometrycznych wskazują, iż Polska należy do grona państw członkowskich, których sektor mleczarski poradzi sobie z dalszą deregulacją, polegającą głównie na likwidacji systemu kwotowania. Można oczekiwać wzrostu produkcji, dalszej koncentracji produkcji w większych gospodarstwach i regionach najbardziej konkurencyjnych.
4. Długoterminowe prognozy rozwoju rynku międzynarodowego wskazują, iż prawdopodobna jest trwała poprawa koniunktury na rynkach rolnych, w tym rynku produktów mleczarskich, przy jednoczesnym wzroście prawdopodobieństwa wahań cen. Zapowiedzią

tych zmian był rozwój sytuacji cenowej w ostatnich latach. Wzrost cen rynkowych powyżej poziomu cen instytucjonalnych UE ograniczy negatywne efekty dochodowe likwidacji kwot. Spodziewany negatywny wpływ likwidacji kwot na poziom cen na rynku UE będzie wynikiem wzrostu podaży w najbardziej konkurencyjnych regionach i krajach.

5. Choć szybka koncentracja produkcji w regionach i gospodarstwach wynika z przymusu poprawy efektywności ekonomicznej, to ocena jej kontynuacji, a nawet wzmocnienia tej tendencji w warunkach pełnej deregulacji musi uwzględniać także wymiar środowiskowy i społeczny. Istnieje sprzeczność pomiędzy presją rynkową (ekonomiczną) wymuszającą tę koncentrację a rozbudowywanym systemem wymogów i zachęt wpisanych w propozycje legislacyjne KE w odniesieniu do WPR po 2013 r., które są podporządkowane celowi zrównoważonego rozwoju i realizacji celów środowiskowych.
6. Dotychczasowe wsparcie sektora mleczarskiego w dużym zakresie służyło dostosowaniu do wymogów jakościowych i środowiskowych UE. Działania w najbliższych latach będą musiały silniej koncentrować się na poszukiwaniu innowacyjnych rozwiązań, pozwalających godzić względy ekonomiczne (presja konkurencyjna związana z deregulacją i potrzebami konsumentów) i środowiskowe. Równie ważne będzie kontynuowanie wzrostu wartości dodanej w sektorze przez zwiększanie udziału produktów mleczarskich o wysokim stopniu przetworzenia surowca mlecznego.
7. Ewentualna, dalsza deregulacja rynku mleka, w tym likwidacja kwot mlecznych, wymagałaby odpowiednich rozwiązań przejściowych i osłonowych łagodzących jej skutki społeczne i środowiskowe przede wszystkim dla tzw. regionów problemowych.

LITERATURA

- Baer-Nawrocka A., Kiryluk-Dryjska E. 2010: *Konsekwencje zniesienia kwot mlecznych dla producentów mleka w Polsce i w pozostałych krajach UE*, ekspertyza wykonana dla MRiRW w ramach prac zespołu ds. opracowania koncepcji i propozycji warunków oraz zasad WPR po roku 2013 r., Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.
- Economic impact of the abolition of the milk quota regime – Regional analysis of the milk production in the EU*, Institute for Prospective and Technological Studies with the collaboration of EuroCARE GmbH, Bonn, European Commission, 2009.
- Prospects for Agricultural Markets and Income in the EU 2011-2020*, European Commission, DG AGRI, 2011.
- Report from the European Commission to the European Parliament and the Council*. 2010: Evolution of the market situation and the consequent conditions for smoothly phasing out the milk quota system, Bruksela (prognoza KE dla roku kwotowego 2009/10) oraz ZSRiR MRiRW.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 261/2012 z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych (Dz. Urz. UE L 94 z 30.03.2012, s.38).
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 511/2012 z dnia 15 czerwca 2012 r. w sprawie powiadomień dotyczących organizacji producentów i organizacji międzybranżowych oraz negocjacji umownych i stosunków umownych określonych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora mleka i przetworów mlecznych (Dz. Urz. UE L 156 z 16.06.2012, s. 39).
- Zintegrowany System Rolniczej Informacji Rynkowej (ZSRiR), MRiRW, dane niepublikowane.

Waldemar Guba, Jerzy Dąbrowski

DEREGULATION OF THE EU MILK MARKET –
IMPLICATIONS AND RECOMMENDATIONS FOR POLAND

Summary

The article presents the rationale and consecutive steps of deregulation of the common market organization in the dairy sector, which has started with the 2003 CAP reform. The authors also present statistics on restructuring and performance of the Polish dairy sector in a single market over recent years. To assess potential implications of possible further deregulation, which would result in milk quota abolition, results of econometric analyses (commissioned by the EC and MARD) as well as recent long-term market projections have been quoted. Taking into account undergone restructuring and modernization as well as the still existing potential for further efficiency improvement one can expect that the Polish dairy sector can cope well with the further deregulation of the CAP market regime in this sector. The level and priorities of the support under the new CAP after 2013 will be of great significance for the adaptation process to the new policy conditions in this sector.

Adres do korespondencji:
dr Waldemar Guba
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Departament Unii Europejskiej i Współpracy Międzynarodowej
ul. Wspólna 30,
00-930 Warszawa
e-mail: waldemar.guba@minrol.gov.pl