

KWOTOWANIE PRODUKCJI MLEKA I JEGO SKUTKI NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Agata Malak-Rawlikowska

Katedra Ekonomiki i Organizacji Gospodarstw Rolniczych SGGW w Warszawie
Kierownik Katedry: prof. dr hab. Wojciech Zięta

Słowa kluczowe: kwoty mleczne, skutki kwotowania produkcji mleka, wpływ kwotowania na zmiany strukturalne, ceny skupu mleka

Key words: milk quotas, effects of milk supply limits, dairy quota impact on structural change, milk purchase prices

S y n o p s i s. W opracowaniu przedstawiono problem oddziaływania systemu kwot mlecznych na zmiany w strukturze produkcji mleka, proces koncentracji, a także na poziom cen skupu w Unii Europejskiej. Stwierdzono, że wprowadzenie systemu kwot mlecznych istotnie spowolniło zmiany w strukturze gospodarstw oraz tempo koncentrowania się produkcji mleka. Siła oddziaływania limitów sprzedaży mleka zależy m.in. od zasad zarządzania systemem kwot w poszczególnych krajach członkowskich oraz szczególnie w pierwszych latach kwotowania, od wielkości ograniczenia produkcji mleka przez kwoty. Ponadto stwierdzono, że administracyjne ograniczenie podaży mleka na rynku spowodowało wzrost cen skupu mleka oraz zerwanie zależności ich wzrostu od poziomu ceny kierunkowej oraz kosztów produkcji, co charakterystyczne było w okresie poprzedzającym wprowadzenie systemu kwot w UE.

WSTĘP

Wprowadzenie limitowania towarowej produkcji mleka w 1984 roku było ogromnym przełomem we Wspólnej Polityce Rolnej, która z wieloletniego nastawienia pro-produkcyjnego zmieniła się w politykę ograniczania nadwyżek produkcyjnych. Był to także ogromny szok dla producentów mleka, którzy musieli nagle zmienić sposób prowadzenia działalności produkcyjnej oraz zarządzania gospodarstwem, z wieloletniego nastawienia na „ilość” na orientację wokół jakości, poprawy wydajności jednostkowej zwierząt i obniżania kosztów produkcji.

Ograniczenie możliwości swobodnego rozwijania produkcji przez limity administracyjne oraz konieczność ponoszenia sporych wydatków związanych z zakupem dodatkowych kwot, utrudniają swobodny wzrost gospodarstw mlecznych i zwiększanie produkcji. Sposób i siła oddziaływania systemu kwot na procesy zachodzące na rynku mleka zależy od organizacji systemu w poszczególnych krajach oraz od zasad zarządzania poszczególnymi jego instrumentami, takimi jak: system transferów, programy rezygnacji oraz zarządzanie rezerwą kwot.

CEL I ZAKRES BADAŃ

W opracowaniu przedstawiono wyniki badań, których celem było określenie efektów organizacyjnych oraz ekonomicznych, spowodowanych wprowadzeniem systemu kwotowania produkcji mleka w Unii Europejskiej. Badania przeprowadzono w czterech, celowo wybranych krajach członkowskich UE, które w 1984 roku wprowadziły system kwot mlecznych. Dodatkowym kryterium selekcji był warunek odmienności systemu organizacji i zarządzania kwotami w poszczególnych krajach. Tak więc do szczegółowej analizy wybrano: (a) liberalny system holenderski, charakteryzujący się wolnym rynkiem kwot, minimalną ingerencją państwa, brakiem ograniczeń regionalnych; (b) system niemiecki stopniowo liberalizujący się (po 1991 roku), z charakterystyczną organizacją regionalną i wprowadzoną giełdą kwot w 2000 r; (c) system duński charakteryzujący się bardzo wysoką ingerencją państwa, intensywną polityką restrukturyzacji w ramach kwot, restrykcyjnymi zasadami handlu oraz wprowadzoną w 1997 roku wymianą giełdową; (d) system francuski charakteryzujący się regionalną strukturą, bardzo restrykcyjną organizacją oraz wysoką ingerencją państwa w system transferów i programy restrukturyzacji.

GENEZA SYSTEMU KWOT MLECZNYCH

System kwotowania produkcji mleczarskiej wprowadzony został w 1984 roku w celu ustabilizowania trudnej sytuacji na rynku mleka Unii Europejskiej, spowodowanej znaczną jego nadprodukcją. Problemy te miały źródło w latach 70., kiedy produkcja mleka zaczęła wzrastać o około 2,5% rocznie, podczas gdy konsumpcja na rynku kształtowała się na niezmiennym poziomie [Commission EU 2002]. Pierwsze zmiany w zasadach WPR wprowadzono na początku lat 80. Na rynku mleka już od 1977 r. funkcjonowały mechanizmy mające na celu ograniczanie produkcji, takie jak: opłaty współodpowiedzialności, premie z tytułu niewprowadzania mleka do obrotu rynkowego, czy przekształcania kierunku produkcji z mlecznego na mięsny. Jednak wobec niskiej skuteczności tych mechanizmów zdecydowano się na bardziej radykalne zmiany – w postaci zamrożenia wzrostu cen interwencyjnych masła, odtłuszczonego mleka w proszku (OMP) i ceny docelowej mleka oraz wprowadzenia w 1984 r. systemu kwot mlecznych, ograniczającego w sposób administracyjny dostawy mleka na rynek Wspólnoty.

Po 1987 r., wobec nadal rosnących zapasów interwencyjnych, zdecydowano się na bardziej radykalne zmiany w systemie interwencji polegające na obniżaniu cen interwencyjnych, obciążaniu producentów kosztami transportu, wytyczeniu bardziej surowych norm dla producentów, ograniczeniu interwencji w czasie lub ilości (dla OMP). Dopiero zmiany w systemie interwencji wraz z systemem limitowania produkcji poskutkowały stabilizacją rynku mleka i ograniczeniem wydatków przeznaczanych na regulowanie tego rynku.

Przydział kwot mlecznych w 1984 roku oparty był na wielkości produkcji z roku 1981+1%. Z perspektywy intensywności przemian strukturalnych na rynku mleka bardzo duże znaczenie miał stopień ograniczenia poziomu produkcji przez kwoty w 1984 roku, który określany jest mianem współczynnika redukcji (procentowa różnica między przyznaną kwotą mleczną a poziomem produkcji z 1983 r.). Można przypuszczać, że im wyższy był poziom ograniczenia produkcji w stosunku do produkcji z roku 1983, tym reakcja producentów mleka była bardziej radykalna.

Największymi redukcjami dostaw mleka¹ w stosunku do produkcji z 1983 roku objęte zostały Holandia i Niemcy (po 6,7%) oraz Dania (5,6%). We Francji poziom redukcji był najmniejszy z badanych państw i wyniósł około 2%. Należy jednak podkreślić, że redukcja na poziomie całego kraju nie była jednoznaczna z realną obniżką produkcji dla indywidualnych producentów mleka. Proces przyznawania kwot zależał od wewnętrznych decyzji danego państwa w sprawie utworzenia rezerwy krajowej oraz przydziału kwot różnym grupom producentów. W Holandii realna redukcja wyniosła zatem 8,65% w stosunku do dostaw z 1983 r., a w Danii – 6,7%. Niemcy i Francja nie zdecydowały się na utworzenie rezerwy w 1984/1985 roku, a realne redukcje w tych państwach zróżnicowano w zależności od poszczególnych grup producentów.

W krajach o wysokim współczynniku redukcji, kwoty mleczne przyczyniły się do skokowego zmniejszenia się pogłowia krów, a nawet „chwilowego” obniżenia średniej wydajności jednostkowej zwierząt oraz do powstania silnego popytu na limity produkcyjne. Przewaga po stronie popytu na kwoty wpłynęła z kolei (w państwach o liberalnych zasadach transferów) na wzrost cen kwot, stawiając tym samym ważną barierę dla rozwoju produkcji w gospodarstwach.

TRANSFERY KWOT MLECZNYCH

Obrót kwotami mlecznymi stanowi bardzo ważny element systemu limitowania produkcji. Kwota mleczna, której już w momencie alokacji nadano wartość ekonomiczną, przedstawiając ją jako prawo do określonej wielkości sprzedaży, może być zbywana, dzierżawiona, konwertowana, a także poddawana dziedziczeniu. Zasady handlu kwotą są ściśle określone przez prawo wspólnotowe oraz szczegółowe legislacje poszczególnych państw członkowskich. Wraz z ewolucją samego systemu kwot, ewoluowały także uregulowania dotyczące obrotu kwotami, które zmierzały w kierunku coraz większej liberalizacji.

Możliwość obrotu kwotami została wprowadzona już w 1984 r., na mocy Rozporządzenia Rady nr 857/84, ustanawiającego system kwot mlecznych. Wprowadzono wówczas możliwość trwałego przeniesienia kwoty w drodze sprzedaży, dzierżawy lub dziedziczenia całego lub części gospodarstwa rolnego (Art. 7) oraz tymczasowej lub trwałej² konwersji kwot z kwoty hurtowej na kwotę sprzedaży bezpośredniej i *vice versa*. W 1987 r. na mocy Rozporządzenia Rady nr 2998/87 zalegalizowano także tymczasowe transfery kwot (dzierżawa kwot, *ang. leasing*) bez ziemi³. Wprowadzenie zasady dzierżawy kwot miało charakter fakultatywny, tzn. państwa członkowskie mogły zdecydować o jej wprowadzeniu (bądź nie) oraz o formach jej realizacji. Pierwszym państwem członkowskim, które zastosowało dzierżawę kwot była Wielka Brytania – poczynając od 1986/1987 r. Kolejno tę formę obrotu wprowadziły inne państwa – Holandia w 1989/1990 r., Niemcy w 1990/1991 r., a także Belgia i Irlandia. Dzierżawy kwot „bez ziemi” nie wprowadzono natomiast we Francji, Danii i Luksemburgu.

Zasady obrotu kwotą mleczną w poszczególnych państwach wprowadzają wiele rozwiązań szczegółowych o graniczających transfery – przykładowo przez określenie

¹ Dotyczy to dostaw do mleczarni i kwoty hurtowej.

² Trwałą konwersję kwot umożliwiono przepisami rozporządzenia Rady 3950/92.

³ Ostatnim rozporządzeniem określającym zasady transferów kwot jest Rozporządzenie Rady 1788/2003 „OJ” 2003, L270/123, Art. 16,17,18,19, unieważniające Rozporządzenie Rady nr 3950/92.

limitów transferu na hektar (np. Holandia, Niemcy), ustalenie maksymalnej lub minimalnej wielkości pojedynczego transferu (np. Dania, Luksemburg, Belgia), ustalenie obligatoryjnej redukcji części transferowanej kwoty na rzecz Krajowej Rezerwy Kwot (np. Dania, Francja, Niemcy, Irlandia, Polska) czy ograniczenia obrotu do poszczególnych regionów kraju (Francja, Niemcy, Polska).

Uogólniając należy podkreślić, że przyjęty system transferów kwot może zwiększać lub ograniczać mobilność limitów produkcji na rynku i tym samym ułatwiać lub też utrudniać powiększanie poziomu produkcji. Większa mobilność kwot, ale i wyższe ceny, charakteryzują systemy liberalne, np. w Holandii i Niemczech (po 1990 r.), mniejsza dostępność kwot przy niskich cenach, charakteryzuje zaś systemy mocno kontrolowane przez rząd, np. skrajny w tym względzie system francuski oraz duński (do 1997 r.).

POLITYKA RESTRUKTURYZACJI W RAMACH SYSTEMU KWOT

Polityka restrukturyzacji produkcji mleka w ramach systemu kwot mlecznych może być prowadzona przez zwiększanie mobilności kwot i kształtowanie zasad przenoszenia własności limitów produkcji. Bardzo istotną funkcję w stymulowaniu zmian strukturalnych na rynku mleka mogą spełniać także inne elementy systemu, takie jak: Krajowa Rezerwa Kwot Mlecznych oraz programy wykupu kwot na preferencyjnych warunkach (tzw. *ang. Cessation Schemes* lub *Buy-out Premiums*).

Funkcja rezerwy kwot, związana z łagodzeniem negatywnych skutków wprowadzenia limitów produkcyjnych, realizowana jest przede wszystkim przez określenie zasad preferencyjnego przydziału kwot (nieodpłatnie bądź po obniżonych cenach) określonym grupom producentów [Rozporządzenie Rady 1788/2003, art. 7]. Spośród badanych państw, najbardziej rozbudowany „krajowy” system wspierania producentów w ramach rezerwy kwot, posiadają Dania i Francja. W systemie holenderskim – podobnie jak w Niemczech – nie istniały i nie istnieją żadne specjalne przywileje dla wybranych grup producentów odnośnie preferencyjnego przydziału kwot.

Programy rezygnacji, to programy wykupu kwot mlecznych od producentów mleka w zamian za rekompensatę finansową (tzw. rentę) wypłacaną za odstąpiony limit produkcji. Programy te były prowadzone zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym, w latach 1984-1997, jednak okres ich stosowania, jak i szczegółowe zasady wykupu, były odmienne w każdym państwie. W tabeli 1 przedstawiono skuteczność programów rezygnacji w badanych krajach.

Programy rezygnacji były bardziej skuteczne w państwach o rozdrobnionej strukturze produkcji, gdzie przyciągnęły przede wszystkim starszych i mniejszych producentów mleka (Francja i Niemcy), a także w krajach gdzie obrót rynkowy kwotami mlecznymi był uniemożliwiony (Francja) lub bardzo ograniczony (Dania i Niemcy). W Holandii, gdzie produkcja mleka była bardziej

Tabela 1. Skuteczność programów rezygnacji w badanych krajach

Kraj	Okres realizacji	Odsetek odzyskanej kwoty [%] za lata 1984-1988	Odsetek odzyskanej kwoty w całym okresie realizacji
Dania	1986-1997	13,3	33
Franca	1984- obecnie	11,5	25
Niemcy	1984-1990	5,4	11
Holandia	1984-1988	2,3	2,3

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Różnice w sposobach realizacji polityki restrukturyzacji produkcji w ramach systemu kwot mlecznych w badanych krajach

Charakterystyka	Polityka prorynkowa		Polityka kontrolowana	
	Holandia	Niemcy	Francja	Dania
Liberalne zasady transferów	Tak	Tak od 1990/1991	Nie	Nie
Ingerencja Państwa w transfery	Niska	Niska	Wysoka	Wysoka
Zarządzanie rezerwą – Programy dla różnych grup producentów	Nie	Nie	Tak	Tak
Ceny kwot	Reguluje rynek – wysokie	Reguluje rynek – umiarkowanie wysokie	Ustalane przez państwo – niskie	Ustalanie przez państwo do 1998 r. później na Gieldzie Kwot – rynek
Dostępność limitów	Nieograniczona od 1990	Nieograniczona do 1998	Ograniczona	Ograniczona
Transfer w ramach programów rezygnacji	4 lata 1984-1988	6 lat 1984-1990	22 lata 1984-obecnie	11 lat 1986-1997

Źródło: opracowanie własne.

skoncentrowana niż w pozostałych krajach, transfery bezpośrednie nie były ograniczane, a ceny kwot były atrakcyjniejsze od stawek oferowanych w ramach programów, skuteczność wykupu kwot była bardzo niska.

Odmienne zasady zarządzania systemem transferów, rezerwą kwot oraz programami rezygnacji w badanych krajach umożliwiają wyodrębnienie dwóch rodzajów polityki strukturalnej prowadzonej w ramach systemu kwot – politykę opartą na czynnikach rynkowych oraz politykę strukturalną kontrolowaną przez państwo. Różnice pomiędzy tymi kierunkami realizowanymi przez badane państwa obrazuje tabela 2.

Kierunek prorynkowy charakteryzuje się dość liberalnym systemem transferów, co zwiększa mobilność kwot, przy jednoczesnym braku zaangażowania państwa w preferencyjny rozdział limitów w ramach rezerwy krajowej. Taki model polityki stosowany jest w Holandii i Niemczech. Nie występuje tam preferencyjny przydział żadnym grupom producentów kwot, a ceny kwot są kształtowane przez rynek, oraz nie istnieją rządowe programy wykupu kwot ani inne formy protekcji państwowej (związane z systemem kwot).

Druga z kolei polityka „kontrolowana” stosowana jest przez Francję oraz Danię. Państwa te ograniczają w znaczny sposób obrót rynkowy kwot (choć w Danii od 1998 r. wprowadzono bardziej liberalny obrót giełdowy), przy jednocześnie bardzo rozbudowanej ingerencji organów administracyjnych w zakresie ich wykupu i rozdysponowania. Aby ułatwić producentom dostęp do kwot, kraje te celowo kształtują ceny na dość niskim poziomie oraz stosują zachęty dla wybranych celowo grup producentów w postaci preferencyjnych warunków zakupu kwot.

WPLYW KWOTOWANIA NA ZMIANY W STRUKTURZE PRODUKCJI

System kwot mlecznych może wpływać na zmiany w strukturze produkcji w dwojaki sposób. Z jednej strony wprowadzenie limitów ogranicza produkcję, co w konsekwencji powoduje wzmożoną selekcję stad – zmniejszanie liczby zwierząt oraz dążenie do zwiększa-

nia wydajności jednostkowej. Z drugiej strony limitowanie dostaw mleka na rynek ogranicza swobodny rozwój produkcji w gospodarstwach oraz wprowadza konieczność ponoszenia dodatkowych wydatków na zakup bądź dzierżawę kwot. Sposób i intensywność oddziaływania kwot na zmiany w strukturze produkcji różnią się w badanych krajach. Przyczyniają się do tego odmienne zasady aplikacji poszczególnych elementów systemu w krajach członkowskich, które mogą potęgować lub osłabiać wpływ kwotowania.

ZMIANY W POGŁOWIU KRÓW MLECZNYCH

W latach siedemdziesiątych pogłowie krów mlecznych w badanych krajach – podobnie jak i w całej Wspólnocie – kształtowało się na dość stabilnym poziomie. W latach 1975-1983 w Niemczech i Holandii charakteryzował je nieznaczny trend wzrastający (odpowiednio +0,3 i +1,5% rocznie), natomiast w Danii i Francji – nieznaczny trend malejący (odpowiednio -1,1 i -0,6% rocznie). Wprowadzenie administracyjnego ograniczenia produkcji w 1984 r. spowodowało we wszystkich badanych krajach gwałtowne, istotne statystycznie, zmiany w pogłowie krów mlecznych, które obserwowano przez co najmniej kolejnych 5 lat. Reakcja producentów wydaje się być oczywista z uwagi na fakt, że zmniejszenie pogłowia było najszybszym i najskuteczniejszym sposobem uniknięcia nadprodukcji. W Holandii, Francji i Danii, w czterech pierwszych latach kwotowania pogłowie zmniejszyło się o około 19%, co oznacza zmniejszanie się prawie o 5% rocznie. Po 1991 roku trend radykalnego zmniejszania się pogłowia został nieco wyhamowany, jednak nigdy nie powrócił już do stanu sprzed 1984 roku. Zmniejszenie pogłowia odbyło się głównie kosztem dużych stad. W Holandii, Danii, Niemczech i Francji, charakterystyczny dla okresu 1975-1983 trend wzrastający pogłowia w stadach powyżej 50 sztuk krów został wyraźnie odwrócony.

ZMIANY W LICZBIE I STRUKTURZE GOSPODARSTW

Zarówno przed, jak i po wprowadzeniu systemu kwot liczba gospodarstw mlecznych w badanych krajach wyraźnie się zmniejszała. W ośmioletnim okresie przed 1984 r. każdego roku ubywało średnio 5,2% gospodarstw w Niemczech, 5,5% w Holandii, 6,2% we Francji oraz 9,2% w Danii (1983=100%). Wprowadzenie systemu kwot w pierwszych czterech latach jedynie we Francji spowodowało przyspieszenie trendu spadkowego liczby farm do 6,7% rocznie, jednakże fakt ten należy tłumaczyć dużą liczbą producentów, którzy w tym okresie skorzystali z programów rezygnacji. W Niemczech trend sprzed wprowadzania kwot utrzymał się na niezmiennym poziomie, natomiast w Holandii i Danii istotnie został spowolniony (do 6,2% w Danii i 4,2% w Holandii). Dynamika zmian w liczbie gospodarstw byłaby jeszcze mniejsza gdyby nie programy rezygnacji, które zachęcały producentów do odejścia z produkcji mleka w tym okresie. Największe znaczenie programów zaobserwowano we Francji, gdzie w latach 1983-1987 r. ubyło łącznie 27,5% gospodarstw, w tym 17% w ramach programów rezygnacji; w Danii odpowiednio 25%, w tym 14,5% w ramach programów rezygnacji oraz w Niemczech – 22,5%, w tym 10% w ramach programów rezygnacji.

W kolejnych latach, po 1987 r., liczba gospodarstw wycofujących się z produkcji mleka jeszcze bardziej się zmniejszyła szczególnie w Niemczech i Holandii, a tempo tego procesu było wyraźnie wolniejsze niż przed wprowadzeniem limitów produkcji.

Rozpatrując liczbę gospodarstw według podziału pod względem wielkości stada można zauważyć, że limitowanie produkcji (wraz z programami rezygnacji) miało największy

wpływ na zmiany w liczbie stad średnich (50-99 szt. krów) i największych (pow. 99 szt.). Niestety, zmiany te nie miały charakteru pozytywnego. Zauważono, że trend wzrastający charakteryzujący te grupy przed 1983 rokiem, został wyraźnie odwrócony i gospodarstw tych zaczęło ubywać we wszystkich badanych krajach. Przyczyną tych zmian była głównie likwidacja pogłównia krów i „przechodzenie” gospodarstw do grup o mniejszej liczebności. Ponadto dość restrykcyjne zasady handlu kwotami w latach 80-tych, wysokie ceny limitów w Holandii i Niemczech, ograniczona dostępność kwot w Danii, Francji i Niemczech, zmniejszyły możliwości rozwoju gospodarstw.

Tabela 3 przedstawia zmiany w strukturze gospodarstw mlecznych w badanych krajach. Z obserwacji wynika, że w latach 1983-1990, we wszystkich badanych krajach za wyjątkiem Francji, wprowadzenie systemu kwot mlecznych wyraźnie spowolniło przemiany w strukturze gospodarstw mlecznych. Znacznie większe i korzystniejsze przesunięcia w strukturze gospodarstw obserwowano przed wprowadzeniem systemu kwot niż w latach 1983-1991.

Po 1991 r. przemiany w strukturze gospodarstw uległy przyspieszeniu, co było zapewne spowodowane liberalizacją systemu kwot (umożliwienie dzierżawy kwot w Holandii i Niemczech, wprowadzenie Giełdy Kwot w Danii), ale także reformą Wspólnej Polityki Rolnej z 1992 r. Zmiany te byłyby przypuszczalnie jeszcze bardziej dynamicznie, gdyby nie administracyjne ograniczenie produkcji oraz wysokie koszty inwestycji w dodatkowe limity produkcyjne.

Tabela 3. Zmiany w strukturze gospodarstw według wielkości stad w okresach 1975-1983 i 1983-1991

Wielkość stada [szt.]	Holandia		Dania		Francja		Niemcy	
	Zmiana udziału* grupy [%], w latach							
	1975-1983	1983-1991	1975-1983	1983-1991	1975-1983	1983-1991	1977-1984	1984-1991
1-19	-19,64	-6,2	-25,0	-13,8	-14,53	-21,7	-14,0	-7,2
20-29	-5,9	-0,2	1,2	-1,2	4,29	5,3	5,86	3,58
30-49	2,0	7,6	12,4	6,7	7,4	12,6	5,67	2,82
50-99	19,54	0,15	10,2	7,4	2,8	4,11	2,44	0,78
Pow. 99	4,0	-1,32	1,1	0,9	0,11	0,13	0,06	0,05
Przesunięcie w strukturze [%]	25,54	7,7	25,0	15,0	14,5	22,7	14,0	7,2

* Oznacza udział gospodarstw w danej grupie w ogólnej liczbie gospodarstw, zmiana udziału oznacza o ile % zmienił się procentowy udział tej grupy w przedstawionych okresach.

Źródło: opracowanie własne.

ZMIANY W TEMPIE KONCENTRACJI PRODUKCJI MLEKA

Proces koncentracji produkcji, wyrażony za pomocą przyrostu wielkości produkcji mleka przypadającej na gospodarstwo, jest wielkością, która łączy w sobie dynamikę zmian w wielkości produkcji (czyli zmian w wielkości pogłównia i wydajności mlecznej krów) oraz w liczbie gospodarstw mlecznych. Można zatem postawić hipotezę, że skoro wprowadzenie systemu kwot mlecznych spowodowało istotne zmiany w pogłówniu krów, wydajności mlecznej oraz liczbie gospodarstw, to miało także znaczący wpływ na proces koncentracji produkcji. W Holandii, Niemczech i Danii, gdzie współczynnik redukcji produkcji przez kwoty był wysoki, oraz gdzie wprowadzenie systemu kwot wpłynęło na zmniejszenie dynamiki odpływu gospodarstw z produkcji mleka, proces koncentracji produkcji po 1984 roku został

bardzo istotnie⁴ spowolniony. Jedynym państwem, w którym proces koncentracji został przyspieszony o 3% była Francja, gdzie redukcja produkcji była niewielka (około 2%), a liczba gospodarstw rezygnujących z produkcji mleka (głównie za sprawą programów rezygnacji) była większa niż w okresie poprzedzającym wprowadzenie kwot.

Limitowanie produkcji zatem, przez ograniczenie dozwolonej sprzedaży mleka, a także przez wprowadzenie barier rozwoju gospodarstw i tym samym spowolnienie zmian w strukturze, spowodowało w latach 1984-1990 wyraźne z a b u r z e n i e t e m p a p r o c e s u k o n c e n t r a c j i produkcji mleka. Proces ten był tym wolniejszy im większa była redukcja produkcji w 1983 roku, oraz im mniejszą skutecznością charakteryzowały się programy restrukturyzacji prowadzone przez rząd w ramach programów rezygnacji i zarządzania rezerwą kwot.

WPLYW KWOTOWANIA NA CENY MLEKA

Kwota mleczna, za sprawą ustalenia administracyjnego limitu sprzedaży, ogranicza produkcję mleka. W połączeniu z polityką ścisłej kontroli importu oraz z polityką wspierania eksportu, system kwot pozwala utrzymać produkcję mleka na poziomie zbliżonym do wewnętrznej (subsydiowanej i niesubsydiowanej) konsumpcji. Relatywnie wysoki poziom cen interwencyjnych Wspólnoty stymuluje producentów do zwiększania produkcji, co z kolei prowadzi do problemów z rozdysponowaniem nadprodukcji mleka i wzrostu zapasów interwencyjnych. Dlatego też, gdyby nie administracyjne ograniczenie podaży, ceny mleka kształtowałyby się na znacznie niższym poziomie. W warunkach nieograniczonej produkcji i co za tym idzie, obniżenia cen mleka do poziomu równowagi rynkowej, wielu producentów nie byłoby w stanie kontynuować produkcji mleka, co spowodowałoby intensywne zmiany w strukturze gospodarstw oraz dynamiczną redukcję liczby farm mlecznych. System limitowania podaży umożliwia zatem wsparcie dochodów producentów, nie prowadząc jednocześnie do gromadzenia zapasów interwencyjnych. Jednak kompleksowe oddziaływanie instrumentów WPR prowadzi do zaburzenia oddziaływania mechanizmu rynkowego i przyczynia się do utrzymania cen mleka na poziomie wyższym od poziomu ceny równowagi w warunkach rynkowych. Dla utrzymania efektywności tego mechanizmu warunkiem jest ciągle dostosowywanie poziomu dozwolonej podaży do zmieniającego się wewnętrznego popytu Wspólnoty oraz od poziomu subsydiowania wewnętrznej konsumpcji.

Ceny mleka w badanych krajach kształtują się na zbliżonym, choć nieco różnym poziomie. W Danii i Holandii ceny mleka⁵ są o około 9% (a średnio w latach 1971-2002 – 14%) wyższe niż we Francji i około 6% wyższe niż w Niemczech. Zarówno przed, jak i po wprowadzeniu kwotowania, ceny mleka w badanych krajach wzrastały aż do 1989 roku. Wzrost ten w stosunku do roku poprzedniego wynosił w latach 1974-1984: w Danii – 7,5%, w Holandii – 6,9%, we Francji – 6,6% i w Niemczech – 4,4%. W latach 1984-1989 ceny mleka wzrastały nadal, chociaż nieco wolniej: w Danii – 4,2%, Holandii – 4,3%, we Francji – 2,7% i w Niemczech – 3,8%. Po 1989 roku nastąpiło odwrócenie trendu wzrostowego cen mleka, na skutek rewolucyjnych zmian w systemie interwencji na rynku (wprowadzenia systemu przetargowego zakupów interwencyjnych masła, czasowego i ilościowego ograniczenia skupu OMP, zamrożenia cen interwencyjnych), a także za sprawą – wprowadzonej w 1992 roku – reformy Mc Shar-

⁴ Istotność statystyczna potwierdzona na poziomie $\alpha = 0,05$.

⁵ O aktualnej zawartości tłuszczu.

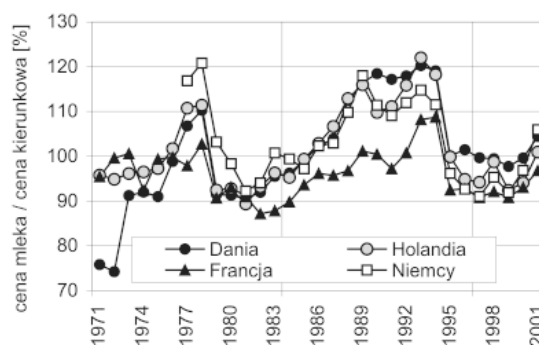
ry'ego, która spowodowała znaczne zmniejszenie kosztów produkcji (przede wszystkim żywnia) oraz wprowadziła kolejną redukcję ceny interwencyjnej masła. W latach 1989-1999 średni roczny spadek cen mleka kształtował się w Danii na poziomie $-0,67\%$, w Holandii $-1,1\%$, we Francji $-0,15\%$ i Niemczech Zachodnich $-1,35\%$. Uwzględniając wahania kursów wymiany walut stwierdzono, że ceny mleka kształtowały się na bardzo stabilnym poziomie.

Aby ocenić wpływ systemu kwot mlecznych na zmiany w poziomie cen mleka, zbadano kształtowanie się ceny mleka w stosunku do ceny kierunkowej mleka oraz w relacji do cen środków produkcji (przede wszystkim pasz).

CENA SKUPU MLEKA A CENA DOCELOWA UE

Z przeprowadzonych badań wynika, w latach 1971-1984 ceny mleka rosły wraz z rosnącą ceną docelową mleka i były przez większość tego okresu poniżej jej poziomu. Istotność związku między tymi zmiennymi w badanych krajach potwierdzają obliczone współczynniki korelacji Pearsona (Holandia: $r = 0,97$, Francja: $r = 0,99$, Dania: $r = 0,97$, Niemcy: $r = 0,89$). Sytuacja ta bardzo się zmieniła po 1984 roku, gdy wprowadzono system kwot. Na rysunku 1 przedstawiono relację między ceną mleka a ceną kierunkową wyrażoną w procentach.

Pomimo iż cena docelowa mleka została zamrożona, a nawet nieco obniżona (obniżono także ceny interwencyjne), ceny mleka nadal rosły do 1989 r., chociaż już nieco wolniej. Spowodowało to niespotykaną dotychczas na taką skalę sytuację, kiedy ceny mleka przewyższały (nawet do 20% w Danii) cenę docelową mleka. Nawet, pomimo nominalnego zmniejszenia się i stabilizacji cen mleka po 1989 roku, relacja ta utrzymywała się na poziomie przekraczającym poziom ceny docelowej aż do 1995 roku. Od stycznia 1995 r. zmienił się przelicznik tzw. zielonych kursów walut, w wyniku czego ceny interwencyjne i docelowa zostały zwiększone, a relacja ceny mleka do ceny kierunkowej zmniejszyła się do poziomu poniżej 100%. Zaobserwowano, że silna zależność pomiędzy ceną kierunkową mleka a ceną skupu mleka po wprowadzeniu systemu kwot została zerwana. Potwierdzają to także obliczone współczynniki korelacji Pearsona (w latach 1984-1990 – Holandia: $r = 0,13$, Francja: $r = 0,25$, Dania: $r = 0,14$, Niemcy: $r = 0,03$; w latach 1984-1999 – Holandia: $r = -0,13$, Francja: $r = 0,52$, Dania: $r = 0,05$, Niemcy: $r = -0,15$)⁶.



Rysunek 1. Relacja ceny skupu mleka do ceny kierunkowej mleka w badanych krajach UE w latach 1971-2001 [%]
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZMP Milch.

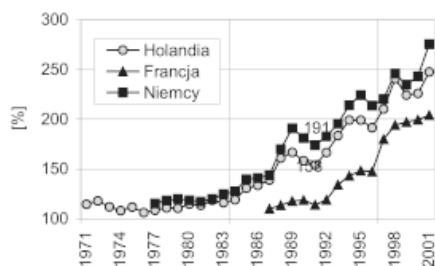
⁶ Korelacja we wszystkich przypadkach nie jest istotna statystycznie.

CENA MLEKA A CENY ŚRODKÓW PRODUKCJI

Do najważniejszych kosztów produkcji mleka należą koszty żywienia, które – średnio w UE – stanowią około 22% całkowitych kosztów produkcji [Ziętara, Runowski 2002]. Ceny koncentratów paszowych (na których głównie opiera się żywienie zwierząt) w badanych krajach, a szczególnie w Holandii i Danii – są więc bardzo ważne z punktu widzenia opłacalności produkcji mleka. W literaturze [Dillen, Tollens 1989, Oskam 1989] spotyka się pojęcie nadwyżki ceny mleka nad koncentratami, którą oblicza się jako stosunek ceny mleka do ceny koncentratów paszowych i stosuje jako wskaźnik relatywnej opłacalności produkcji mleka. Na rysunku 2 przedstawiono zmiany relacji ceny mleka do ceny koncentratów paszowych w badanych krajach.

Do 1984 roku przedstawiony na rysunku 2 wskaźnik utrzymywał się na dość stabilnym poziomie, co świadczyło o podobnych zmianach zarówno ceny mleka, jak i cen pasz skoncentrowanych. Zależność tę potwierdzają także obliczone współczynniki korelacji Pearsona (w latach 1976-1984 – Holandia: $r = 0,99$; Niemcy: $r = 0,98$).

Po 1984 roku relacja cen zaczęła się wyraźnie poprawiać, a związek między ceną mleka a ceną pasz został wyraźnie osłabiony⁷. Cena mleka wzrastała, natomiast ceny pasz w latach 1984-1990 zmniejszyły się o 20%. W krótkim czasie zaobserwowano od 40 do 60% wzrost relacji ceny mleka do ceny koncentratów, co mogło świadczyć o znacznej poprawie opłacalności produkcji mleka.



Rysunek 2. Relacja ceny mleka do ceny koncentratów paszowych w badanych krajach UE w latach 1971-2001 [%]

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych EUROSTAT – New Cronos

Pomimo ustabilizowania się cen mleka po 1990 roku, relacja ta – po niewielkim spadku – znów zaczęła wzrastać do niespotykanego do 2002 roku poziomu. Poprawę tę należy przypisać obniżeniu cen zbóż spowodowanemu przez reformę Mc Sharry'ego. Oprócz zmniejszenia kosztów żywienia po 1984 roku, zaobserwowano także znaczne zmniejszenie cen oleju napędowego (w 1986 roku o 40%) oraz nawozów sztucznych (o 20%). Zmiany te z pewnością nie były stymulatorami wzrostu ceny mleka w latach 1984-1989 – pomimo zmniejszania się kosztów produkcji.

Obserwacje dotyczące kształtowania się cen mleka w relacji do ceny kierunkowej oraz w relacji do cen wybranych środków produk-

cji mogą świadczyć zatem, że czynnikiem podtrzymującym wzrost cen w okresie od 1984 do 1989 roku i zapobiegającym większemu ich spadkowi po 1990 r., był system kwot mlecznych.

⁷ Współczynniki korelacji między tymi zmiennymi w latach 1984-2001 wynoszą w Holandii: $r = -0,07$, w Niemczech: $r = -0,19$, we Francji: $r = 0,12$, a korelacja nie jest istotna statystycznie.

PODSUMOWANIE

Zaletą ograniczenia produkcji przez kwoty było podtrzymanie cen mleka i wzrostu dochodów rolników, a także ochrona gospodarstw o szczególnie niekorzystnych warunkach gospodarowania. Do wad systemu kwot zaliczyć należy spowolnienie procesów koncentracji produkcji, przemian strukturalnych na rynku mleka oraz hamowanie procesu polaryzacji produkcji mleka. Proces ten był tym wolniejszy im większa była redukcja produkcji w 1983 roku oraz im mniejszą skutecznością charakteryzowały się programy restrukturyzacji, prowadzone przez rząd w ramach programów wykupu kwot i zarządzania rezerwą kwot mlecznych. System kwot ograniczając możliwości zwiększania skali produkcji przez gospodarstwa przyczynił się do zmniejszenia ich konkurencyjności, a także w przypadku zbytnej liberalizacji prowadził do licznych spekulacji oraz powstania grup nieaktywnych producentów mleka. Zalety systemu kwot tracą znaczenie w obliczu reform powziętych w ramach postanowień luksemburskich z 2003 r. oraz negocjacji ze Światową Organizacją Handlu. Przewidywane zmniejszenie cen mleka na skutek tych reform podważa sens kontynuacji systemu kwot mlecznych. Znaczenie wad systemu rośnie szczególnie wobec większego otwarcia się rynku Unii Europejskiej na rynek światowy. Dlatego też korzystnym byłoby rozwiązanie, w którym system kwot stopniowo przestałby funkcjonować na rynku mleka. Celowi temu sprzyjają najnowsze zmiany polityki rolnej Unii Europejskiej na tym rynku.

BIBLIOGRAFIA

- Commission of the European Communities, 2002: *Report on Milk Quotas*. SEC, 789, Bruksela.
- Dillen M., Tollens E. 1989: *Milk quotas, their effects on agriculture in European Community*, Vol. I. University Leuven, Belgia.
- Oskam A.J. 1989: *Super levy – is there an alternative?* Wissenschaftsverlag Vauk Kiel.
- Rozporządzenie Rady nr 3950/92 *wprowadzające opłaty dodatkowe na mleko i produkty mleczarskie* („OJ” 1992 L 405/1) uchylające jednocześnie Rozporządzenie Rady 857/84 *o wprowadzeniu systemu kwot mlecznych*.
- Rozporządzenie Rady 1255/99 z 17 maja 1999 r. *w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i produktów mleczarskich* („OJ” 1999, L 160/48), później zmienione.
- Rozporządzenie Rady 1788/2003 z 29 września 2003 r. *wprowadzające opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i produktów mleczarskich* („OJ” 2003, L 270/123), unieważniające Rozp. Rady nr 3950/92.
- Ziętara W., Runowski H. 2002: *Aktualna sytuacja i perspektywy rozwoju rynku mleka*. Materiały szkoleniowe SAPARD – FAPA.
- ZMP. 1994: *Dairy Market 1993/1994*. Germany, World, EU.
- ZMP. *Dairy Review* (Roczniki od 2000 do 2004).

Agata Malak-Rawlikowska

THE MILK QUOTA SYSTEM AND ITS EFFECTS ON EXAMPLE OF THE CHOSEN
EUROPEAN UNION COUNTRIES

Summary

The problem of the milk quota system influencing on the EU dairy market has been analysed in that article. Especially changes in the milk production structure, rate of the concentration process and a level of the milk prices has been taken into account. As it was concluded, milk quotas, limiting the market milk deliveries and creating barriers for the farm development, significantly affected farm structural changes and slowed down foregoing rate of the concentration process in the researched countries. The effects caused by the milk quotas depend strongly on the particular rules of the system management, especially in the beginning years, on the milk production cut caused by the introduced limits. It was concluded also that milk quota system implemented in 1984 was one of the most important factors supporting growth of the milk prices until 1989 and sustaining them on the rather stable level after intervention reforms in 1988/89 and Mac Sharry Reforms in 1992. Milk quotas had broken down very significantly and there was a strong positive correlation (until 1984) between an increase of the target price of milk and the milk purchase price but also between milk price and dairy production costs.

Adres do korespondencji:
Dr inż. Agata Malak-Rawlikowska
Katedra Ekonomiki i Organizacji Gospodarstw Rolniczych SGGW
Ul. Nowoursynowska 166
02-787 Warszawa
tel. (0 22) 593 42 20
e-mail: rawlika@yahoo.co.uk