

# Kwotowanie produkcji mleka krowiego

**Sławomir Mroczkowski**

ATR w Bydgoszczy

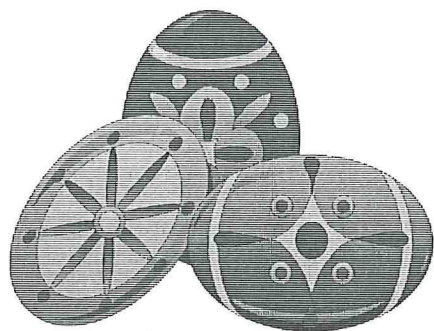
Toczące się aktualnie negocjacje o przyjęciu Polski do Unii Europejskiej zostały ostatnio zdominowane przez sprawy związane z wielkością dopłat bezpośrednich dla rolników. Tymczasem mniej uwagi poświęca się limitom produkcyjnym, równie ważnej kwestii, a może nawet ważniejszej, decydującej na długie lata o pozycji polskiego rolnictwa. Limity produkcyjne na podstawowe produkty rolnicze, proponowane przez UE, są zbyt niskie. Wyliczono je na podstawie wskaźników z ostatnich lat, gdy produkcja była mniejsza z powodu anomalii pogodowych i dużej zagranicznej konkurencji. Limity te również nie uwzględniają wzrostu spożycia w kolejnych latach. Zwłaszcza dotyczy to produkcji mleka i związanego z nią chowu bydła. Nie do przyjęcia jest, jak twierdzą sami rolnicy, zaproponowany przez UE limit produkcji mleka na poziomie 8,9 mld litrów.

Chów i hodowla bydła mlecznego wraz z produkcją mleka stanowi około 1/4 produkcji końcowej polskiego rolnictwa. Krowy są utrzymywane w ponad połowie gospodarstw, stanowiąc ważne źródło stałego dochodu i żywienia członków rodziny rolnika. Z chowu bydła i sprzedaży mleka żyje kilkaset tysięcy gospodarstw. Przy obsłudze bydła i produkcji mleka zaangażowanych jest około 30% zasobów siły roboczej na wsi. Mleko pozostaje nadal najtańszym źródłem białka zwierzęcego w żywieniu ludzi. Wydatki na nabiał i masło pochłaniają ok. 15% budżetów

rodzin. Dlatego produkcja mleka krowiego w Polsce jest jedną z ważniejszych gałęzi rolnictwa. Ponadto ma duże znaczenie ekonomiczne i społeczne, wzbudzając żywe zainteresowanie nie tylko rolników i przetwórców mleka, ale także konsumentów.

Sposoby regulacji rynku mleka, dotychczas stosowane w Polsce, różnią się od rozwiązań w tym zakresie funkcjonujących w krajach UE. Polityka państwa polskiego, prowadzona w odniesieniu do produkcji i przetwórstwa mleka, sprowadza się do wspierania rozwoju tej gałęzi produkcji, zarówno pod względem ilościowym jak i jakościowym. Najważniejszymi formami wsparcia są m.in.: uruchamianie różnego rodzaju preferencyjnych kredytów inwestycyjnych; zakupy interwencyjne, zwłaszcza chudego mleka w proszku i masła; dotacje budżetowe dotyczące postępu biologicznego. Jednak w ujęciu kwotowym wsparcie to jest niewielkie w porównaniu do dopłat do produkcji mleka stosowanych w krajach UE. Wydatki z budżetu państwa, poniesione w Polsce w ostatnich latach na interwencję na rynku mleka i modernizację branży mleczarskiej, zamykały się w przedziale od 7 do 10 euro rocznie na krowę. Tymczasem koszty regulacji rynku mleka w UE są nieporównywalnie wyższe i pod koniec lat 90. wynosiły od 117 do 150 euro rocznie na jedną krowę.

Inną formą ingerencji państwa na rynku mleka, oprócz dotacji, jest nakładanie kontyngentów produkcyjnych. Do tej pory nie stosowano w Polsce żadnych form ograniczania produkcji mleka, tak jak jest to praktykowane od 1984 roku w UE. We wszystkich krajach UE obowiązuje system kwotowania produkcji mleka, a więc takiego rozdziału limitów produkcyjnych, które gwarantują zbyt i zagospodarowanie surowca. Ze względu na planowane przyjęcie Polski do UE i toczące się w tej sprawie negocjacje, zachodzi konieczność dostosowania form regulacji rynku mleka do rozwiązań funkcjonujących w Unii.



*Pogodnych i szczęśliwych  
Świąt Wielkanocnych życzy  
swoim Czytelnikom*

*Redakcja*



Wzorując się na rozwiązaniach unijnych, w Polsce wprowadzono nowe regulacje prawne w zakresie produkcji, skupu i przetwórstwa mleka krowiego. Sposoby kwotowania krajowej produkcji mleka oraz interwencji państwa na rynku mleka i jego przetworów normują przepisy ustawy o regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. z dnia 12.11.2001, Nr 129 poz. 1446), uchwalonej we wrześniu 2001 roku. Ustawa weszła w życie w zasadzie od 1 stycznia 2002 roku, jednak niektóre szczegółowe rozwiązania są przewidziane do realizacji w terminach późniejszych.

Zgodnie z zapisami tej ustawy kwotowanie polega na określeniu maksymalnej ilości mleka, o referencyjnej zawartości tłuszczu, jaka może być wyprodukowana w kraju i wprowadzona do obrotu w roku kwotowym. Pierwszym rokiem kwotowym będzie okres od 1 kwietnia 2004 roku do dnia 31 marca 2005 roku. Wielkość krajowej kwoty mlecznej (z podziałem na sprzedaż hurtową, sprzedaż bezpośrednią oraz rezerwę) wyznacza Rada Ministrów, biorąc za podstawę ilość mleka wyprodukowanego i wprowadzonego do obrotu w roku bazowym oraz przewidywany wzrost popytu na mleko i jego przetwory. Mleko lub jego przetwory do obrotu mogą wprowadzać tylko posiadacze indywidualnych kwot mlecznych.

W myśl ustawy, wśród producentów mleka wyróżnia się dostawców hurtowych – dostarczających mleko do obrotu i dostawców bezpośrednich – wprowadzających do obrotu przetwory mleczne, w ramach przyznanej im indywidualnej kwoty mlecznej. Wysokość przyznanej indywidualnej kwoty mlecznej dla dostawcy hurtowego powinna być proporcjonalna do ilości mleka sprzedanego w ciągu roku do mleczarni oraz do średniej zawartości tłuszczu w tym mleku. Natomiast dla dostawcy bezpośredniego wysokość tej kwoty zależy będzie od ilości mleka zużytego do produkcji przetworów mlecznych, przeznaczonych do bezpośredniego spożycia i wprowadzonych do obrotu w danym roku lub od liczby krów posiadanych w gospodarstwie oraz średniej krajowej wydajności mleka od jednej krowy, wyliczonej przez GUS za rok poprzedni.

Indywidualne kwoty mleczne będą przyznawane po uwzględnieniu kwot mlecznych, ustalanych przez Radę Ministrów. Instytucją administrującą systemem kwot mlecznych w Polsce, z mocy ustawy, jest Agencja Rynku Rolnego (ARR), która prowadzi sprawy związane z wykorzystaniem kwot hurtowych i kwot sprzedaży bezpośredniej. Agencja Rynku Rolnego sprawuje także nadzór i kontrolę nad przestrzeganiem przepisów ustawy przez dostawców hurtowych i bezpośrednich oraz podmioty skupujące, w zakresie wykonywania przez te podmioty obowiązków dotyczących kwotowania produkcji mleka. W szczególności dba o zgodne z obowiązującymi przepisami egzekwowanie prawa do indywidualnej kwoty mlecznej, jego

zbywania i wydzierżawiania, prowadzenia stosownej ewidencji oraz przekazywania informacji i zestawień, określonych przepisami administracyjnymi. Upoważnieni pracownicy ARR lub upoważnione osoby będą mieć prawo: wstępu do pomieszczeń kontrolowanych podmiotów; żądać okazywania i udostępniania dokumentów i innych informacji, związanych z przedmiotem kontroli; pobierać próbki do badań na zawartość tłuszczu w mleku. Dostawcy hurtowi i bezpośredni złożą, w terminie do 31 października 2003 roku, wnioski o przyznawanie im indywidualnych kwot mlecznych do dyrektorów oddziałów terenowych ARR, właściwych ze względu na położenie gospodarstwa rolnego, w którym prowadzona jest produkcja mleka. Decyzje o przydzieleniu indywidualnych kwot zostaną wydane przez dyrektorów ARR w terminie do 31 stycznia 2004 roku.

Rejestr dostawców hurtowych i dostawców bezpośrednich, którym przysługują indywidualne kwoty mleczne, prowadzi dyrektor oddziału terenowego ARR. Rejestr ten powinien zawierać: nazwy oraz adresy siedzib, numery dostawców, wielkość przyznanych im indywidualnych kwot mlecznych wraz z numerami decyzji, informacje o podstawie uprawniającej do przyznania indywidualnej kwoty mlecznej. Dla każdego dostawcy powinny być prowadzone oddzielne akta, a wszelkie zmiany danych wymagają natychmiastowego zgłoszenia do rejestru. Wzory formularzy, sposób prowadzenia ewidencji oraz szczegółowe zasady prowadzenia rejestrów skupujących i dostawców określi właściwy minister do spraw rynków rolnych w specjalnym rozporządzeniu.

Dostawcy bezpośredni prowadzą rejestr ilości wyprodukowanego mleka oraz mleka wykorzystanego do produkcji przetworów. W terminie 30 dni od zakończenia roku kwotowego zobowiązani są do przekazania dyrektorom oddziałów terenowych ARR informacji o ilości mleka wykorzystanego do produkcji przetworów mlecznych, z uwzględnieniem ewentualnego przekroczenia indywidualnej kwoty mlecznej. Dostawcy bezpośredni są zobowiązani do przechowywania dokumentacji dotyczącej sprzedaży mleka przez 3 lata. Nie spełnienie ciążących na nich obowiązków spowoduje utratę przyznanej indywidualnej kwoty mlecznej.

Według wspomnianej ustawy mleczarnie lub inne podmioty skupujące będą mogły prowadzić skup mleka tylko od dostawców hurtowych, którzy posiadają indywidualne kwoty mleczne. Warunkiem pozwalającym na prowadzenie działalności przez podmiot skupujący, jest wpisanie go przez ARR do rejestru podmiotów skupujących. Wpis jest uwarunkowany posiadaniem systemu informatycznego (gwarantuje to prawidłowe prowadzenie ewidencji i przekazywanie informacji) lub dostępem do takiego systemu, oraz możliwością dysponowania systemem badania za-



wartości tłuszczu w mleku. Podmioty skupujące są zobowiązane do prowadzenia ewidencji skupowanego mleka wraz z podaniem zawartości tłuszczu i przekazywania oddziałom terenowym ARR miesięcznych informacji o wielkości skupu. Natomiast dostawcy hurtowemu powinna być systematycznie przekazywana informacja o ilości skupionego od niego mleka. W terminie do 15 maja roku następującego po roku kwotowym, mleczarnie i inne podmioty skupujące są zobowiązane przedłożyć, każdemu dostawcy hurtowemu i dyrektorowi oddziału terenowego ARR, rozliczenie roczne łącznej ilości mleka skupionego w danym roku i wykorzystanych indywidualnych kwot mlecznych. Dostawca, w przypadku zmiany podmiotu skupującego, jest zobowiązany do zgłoszenia tego faktu do dyrektora właściwego oddziału ARR. Jeżeli zmiany te następują częściej niż raz w roku, przyznawana kwota mleczna zmniejszana jest o 5%. Odstępuje się od tego w przypadku, kiedy zmiana ta nastąpiła z przyczyn niezależnych od dostawcy.

Indywidualne kwoty mleczne będą przypisane do gospodarstwa i zostaną przyznane na stałe ich właścicielom. Prawo do produkcji mleka i sprzedaży przetworów mlecznych zostanie ograniczone tylko do tych producentów, którzy sprzedawali mleko bądź je przetwarzali w roku referencyjnym. Ilość sprzedanego przez rolnika mleka w roku referencyjnym będzie podstawą do określenia wielkości indywidualnej kwoty mlecznej w pierwszym roku kwotowym i w latach następnych. Rokiem referencyjnym będzie okres od 1 kwietnia 2002 r. do 31 marca 2003 r. Podjęcie produkcji mleka przez nowych producentów, ewentualnie zwiększenie tej produkcji ponad przyznaną wcześniej indywidualną kwotę mleczną, może odbywać się w drodze nabycia kwoty od dotychczasowych posiadaczy, względnie z rezerwy krajowej.

W przypadku sprzedaży gospodarstwa przez dostawcę hurtowego lub bezpośredniego, przyznane już prawo do indywidualnej kwoty mlecznej przechodzi na nabywcę, bez możliwości zmiany przyznanej kwoty. Prawo do przyznanej indywidualnej kwoty mlecznej, lub jej części, może być zbywane lub wydzierżawiane (na podstawie pisemnej umowy, zarejestrowanej w oddziale terenowym ARR) wyłącznie posiadaczowi gospodarstwa rolnego położonego na terenie tego samego oddziału ARR, nie później niż do 31 stycznia roku kwotowego. Prawo do przyznanej kwoty mlecznej jest dziedziczone wraz z gospodarstwem, w przypadku braku spadkobierców przechodzi na Skarb Państwa. Spadkobierca w przeciągu 3 miesięcy, od dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu, zobowiązany jest powiadomić o tym fakcie dyrektora właściwego oddziału ARR.

Dostawcy mleka ponoszą wszystkie skutki przekroczenia indywidualnych kwot mlecznych. W przypadku prze-

kroczenia krajowej kwoty mlecznej dostawca zobowiązany jest do wniesienia, na wyodrębniony rachunek ARR, dotkliwej opłaty karnej. Kara naliczana jest od każdego sprzedanego litra mleka, powyżej posiadanej kwoty, w wysokości 115% docelowej ceny mleka, tj. ceny skupu, do której osiągnięcia dąży się na rynku, mając na względzie stabilizację rynku i zapewnienie odpowiedniego poziomu dochodów rolników. Cenę tę określa corocznie Rząd na okres od 1 lipca do 30 czerwca. Przy naliczaniu opłaty karnej uwzględnia się także krajowy współczynnik realokacji, określony przez ministra właściwego do spraw rynków rolnych. Wartość krajowego współczynnika realokacji stanowi iloraz sumy nie wykorzystanych indywidualnych kwot i rezerwy krajowej oraz sumy przekroczeń indywidualnych kwot mlecznych. Dostawca hurtowy jest zobowiązany do wnoszenia, na poczet opłaty, zaliczki w wysokości 30 gr za każdy litr mleka wprowadzony do obrotu ponad przysługującą mu indywidualną kwotę mleczną. Zaliczka jest obliczana przez podmiot skupujący i potrącana przy wypłacie należności za sprzedane mleko przez dostawcę hurtowego, od dnia stwierdzenia przez mleczarnie przekroczenia indywidualnej kwoty mlecznej.

Ostatecznych rozliczeń, związanych z wykorzystaniem indywidualnych kwot mlecznych, zaliczek na poczet opłaty karnej i naliczenia opłat karnych od dostaw limitowanych, będą dokonywać podmioty skupujące (do 1 czerwca roku następującego po zakończeniu roku kwotowego) po stwierdzeniu przez prezesa ARR wielkości przekroczenia kwoty krajowej. W przypadku nie wykorzystania przez dostawcę hurtowego lub bezpośredniego więcej niż 30% przyznanej mu indywidualnej kwoty mlecznej, dyrektor oddziału terenowego ARR może ją zmniejszyć o nie wykorzystaną część, powiększając tym samym rezerwę krajową. Nie dotyczy to przypadków spowodowanych przyczynami niezależnymi od dostawcy.

Agencja Rynku Rolnego może dokonywać interwencyjnego skupu i sprzedaży masła i odtłuszczonego mleka w proszku, wyprodukowanych wyłącznie z surowców krajowych i tylko w zakładach przetwórczych wpisanych do rejestru zakładów prowadzonego przez ARR. Rejestr zakładów jest jawny. Agencja Rynku Rolnego dokonuje (w drodze przetargu) skupu interwencyjnego masła – nie mniej niż 10 ton – jeżeli jego cena rynkowa przez 7 dni jest niższa niż 92% jego ceny interwencyjnej. Zakup interwencyjny odtłuszczonego mleka w proszku przez ARR może następować zasadniczo w okresie od 15 maja do 31 października, w ramach limitu określonego przez Radę Ministrów (minimum 40 ton).

Rząd określa corocznie ceny interwencyjne masła i mleka w proszku, biorąc za podstawę docelową cenę mleka. Masło i mleko odtłuszczone w proszku, skupione w ramach interwencji, mogą być sprzedawane przez ARR



(w drodze przetargu) po cenach nie niższych niż ceny interwencyjne.

Minister rolnictwa powołuje Komisję Porozumiewawczą do Spraw Mleka i Przetworów Mlecznych, która jest kolegialnym ciałem samorządowym reprezentującym interesy rolników i całej branży mleczarskiej wobec administracji państwowej i instytucji odpowiedzialnych za politykę gospodarczą. W skład 16-osobowej Komisji wchodzi 8 członków reprezentujących dostawców hurtowych i bezpośrednich oraz 8 członków reprezentujących podmioty skupujące i zakłady przetwórcze. Do zadań Komisji należy między innymi: opiniowanie propozycji ceny docelowej mleka oraz cen interwencyjnych masła i odtłuszczonego mleka w proszku, ustalanie sposobu dotowania i interwencji na rynku mleka, ustalanie zasad rozdysponowania rezerwy krajowej kwoty mlecznej oraz szczegółowych zasad gospodarowania funduszem promocji. Członek Komisji może też być odwołany na wniosek organizacji, która go zgłosiła. Kadencja Komisji trwa 4 lata. Koszty działania Komisji pokrywają organizacje, których kandydaci są jej członkami.

Planowane jest utworzenie Funduszu Promocji Mleczarstwa, którego celem będzie: promocja spożycia artykułów mleczarskich wśród dzieci i młodzieży, wspieranie sprzedaży polskich artykułów mleczarskich za granicą, pomoc w organizacji wystaw i uczestnictwa w targach, wspieranie prac badawczo-rozwojowych, dążenie do poprawy jakości produktów mleczarskich. Źródłami finansowania Funduszu będą m.in.: wpłaty przekazywane przez podmioty skupujące (w wysokości 0,2 grosza od każdego skupionego litra), darowizny, zapisy i dotacje.

Kwotowanie mleka przygotowuje nas do integracji z UE, w której produkcja mleka jest ściśle kontrolowana i regulowana poprzez przydzielenie kontyngentów produkcji mlecznej poszczególnym krajom. Po integracji z UE Polska otrzyma w wyniku negocjacji określoną kwotę mleczną, której wielkość będzie decydować o pozycji naszego mleczarstwa, chowu bydła, a tym samym i całego rolnictwa. Rząd Polski wnioskuje o kwotę mleczną na poziomie 11,3 mld litrów w roku 2003, aż do 13,8 mld litrów w 2008 roku. Kwota proponowana przez UE jest za mała, nie odpowiadająca naszym aspiracjom, możliwościom wzrostu spożycia mleka ani też pozycji, jaką Polska zajmowała pod tym względem w przeszłości. Już w 1961 roku w Polsce wyprodukowano 12,8 mln ton mleka, zajmując trzecie miejsce w Europie, natomiast w 1990 roku produkcja wzrosła do 15,8 mln ton (piąte miejsce w Europie). Po załamaniu się hodowli bydła mlecznego produkcja mleka w 2000 roku wynosiła 11,7 mln ton. Jednocześnie trzeba dodać, iż w czasie, kiedy w Polsce następował spadek produkcji mleka, w wielu innych krajach odnotowano dynamiczny wzrost jego produkcji. Tempo rozwoju produkcji mleka na świecie w ostatnich latach może być ważnym

argumentem w prowadzonych negocjacjach nad określeniem wielkości kwoty dla Polski. Niektórzy ekonomiści uważają, że Polska powinna wynegocjować kwotę 17,3 mln ton mleka, co znacznie przekracza wielkość aktualnej produkcji.

Regulowanie wielkości produkcji przez ustalanie kwot mlecznych jest odejściem od zasad wolnego rynku. Ogranicza swobodę działania rolników, a także produkcję mleka oraz znosi zasady konkurencji rynkowej pomiędzy producentami. Ponadto wymusza wzrost oddziaływania administracyjnego ze strony państwa i powoduje wzrost nakładów finansowych na administrację państwową, zaangażowaną do kwotowania produkcji i przetwórstwa mleka, a także uzależnia producentów mleka od urzędników w zakresie dystrybucji kwot mlecznych. Z chwilą wprowadzenia systemu kwotowania polscy rolnicy nie będą mogli sami decydować o skali produkcji mleka w swoim gospodarstwie. Jednocześnie kwotowanie mleka daje możliwość zrównoważenia produkcji i spożycia przetworów mlecznych, a także większej stabilizacji produkcji i jej opłacalności w gospodarstwie, poprzez korzystanie z cen gwarantowanych na mleko i przywilejów związanych z przydzieloną kwotą. Posiadacz kwoty mlecznej ma znacznie korzystniejszą sytuację na rynku niż ci producenci, którzy takiej możliwości nie mają, ponadto będzie miał prawdopodobnie szansę skorzystania z dopłat bezpośrednich do produkcji mleka. Uzyskanie kwoty mlecznej można traktować jako swoiste wyróżnienie i akceptację rolnika, który w ten sposób ma większe możliwości działania na rynku.

Wprowadzenie planowanych regulacji rynku mleka wymaga utworzenia sprawnego systemu administrowania kwotami mlecznymi i wdrożenia go do praktyki. Dlatego duże wyzwanie stoi przed oddziałami terenowymi ARR, które będą przydzielały producentom mleka indywidualne kwoty mleczne, sprawując jednocześnie nadzór nad całym systemem regulacji rynku mleka. Równie ważną rolę będą spełniać podmioty skupujące, które bezpośrednio będą kontrolować wykorzystanie indywidualnych kwot mlecznych przez rolników oraz naliczać zaliczki na poczet opłat karnych, w przypadku nadprodukcji. Praca Agencji Rynku Rolnego i mleczarni będzie decydować z jednej strony o skuteczności funkcjonowania systemu kwotowania, a z drugiej o zadowoleniu rolników, którzy są najważniejszym i podstawowym podmiotem w całej sprawie. Rolnicy już teraz starają się wypracować jak najlepszą pozycję wyjściową, zabiegając o wyprodukowanie jak największej ilości mleka w roku bazowym.

Nadal pozostaje otwarta sprawa wielkości limitów produkcyjnych, które w interesie Polski powinny być wynegocjowane przez Rząd na jak najwyższym poziomie, pokrywającym spożycie na rynku krajowym, z nadwyżką na ewentualny eksport.