

# Organizacja systemu kwot mlecznych w Unii Europejskiej a wprowadzenie systemu kwotowania produkcji mleka w Polsce

Agata Malak-Rawlikowska

SGGW

W kontekście przyszłego członkostwa Polski w europejskich strukturach gospodarczych konieczne jest dostosowanie polskiego prawa, w tym także regulacji rynku mleczarskiego, do wymogów stawianych przez prawo wspólnotowe. Objęcie polskiego rolnictwa, od momentu wstąpienia do Unii Europejskiej, mechanizmami interwencyjnymi stosowanymi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wiąże się jednoznacznie z wprowadzeniem do polskich realiów zupełnie nowych dla nas instrumentów interwencyjnych oraz instytucji prawnych. Do jednych z najważniejszych narzędzi regulowania rynku mleczarskiego w Unii Europejskiej należy z pewnością system limitowania produkcji mleka, zwany systemem kwot mlecznych.

System kwotowania produkcji mleczarskiej wprowadzony został w 1984 roku, w celu ustabilizowania krytycznej sytuacji na rynku mleka UE. Począwszy od 1974 roku rynek mleka UE zaczął przysparzać spore problemy związane z rosnącą produkcją mleka – o 2,5% rocznie, podczas gdy konsumpcja na rynku wydawała się być na stałym poziomie. Sytuacja ta spowodowała nadprodukcję mleka oraz znaczny spadek cen na produkty mleczarskie, co z kolei pociągało za sobą kolosalne koszty interwencji na rynku. W reakcji na zaistniałą sytuację podjęto szereg reform mających na celu obniżenie poziomu produkcji i ustabilizowanie cen, jednak nie przyniosły one spodziewanych rezultatów. Po szeregu negocjacji Rada Rolnictwa UE, na mocy rozporządzenia nr 856/84 dotyczącego organizacji rynku mleka i produktów mleczarskich, ogłosiła 31 marca 1984 roku wprowadzenie systemu limitowania produkcji mleka, jako jedyne go sposobu na opanowanie kryzysu. System kwotowania produkcji mleka wprowadzono początkowo na okres 5 lat (od 4 kwietnia 1984 r. do 31 marca 1989 r.). Jednak po kolejnych pozytywnych doświadczeniach postanowiono wydłużyć jego trwanie na kolejne lata, pierwotnie do 1992/93 r., potem do 1999 r. i ostatecznie – na mocy uchwał Agendy 2000 – do roku 2006.

W opinii ekspertów Unii Europejskiej kwotowanie produkcji mleczarskiej jest podstawowym instrumentem zapewniającym równowagę na rynku i rozwój sektora mleczarskiego. System ten od 1984 roku skutecznie pozwala utrzymać wyso-

kość wsparcia sektora mleczarskiego na stałym poziomie. Do głównych skutków wprowadzenia systemu kwotowania produkcji mleka należy zaliczyć: ograniczenie produkcji mleka w poszczególnych krajach, stabilizację cen na mleko i jego przetwory, przyspieszenie procesu koncentracji produkcji i stabilizację dochodów gospodarstw mlecznych, a także wzrost spożycia mleka i jego przetworów, w szczególności serów. Mimo, że system kwotowania spotyka się ze znaczną krytyką ze strony polityków i ekonomistów niektórych państw członkowskich, można stwierdzić, że sprawdził się on dość dobrze jako narzędzie bilansowania produkcji mleka na rynku UE.

**OGÓLNE ZASADY FUNKCJONOWANIA SYSTEMU KWOT**  
Kwota mleczna to limit produkcji mleka, jaką dany kraj może wyprodukować w ciągu roku i wprowadzić na rynek UE. Limit ten w każdym państwie członkowskim rozdzielony jest pomiędzy producentów mleka, jednak pewna jego część pozostaje zawsze w rezerwie narodowej, na wypadek zakłóceń na rynku czy zdarzeń losowych. Limity produkcyjne rozdzielone są pomiędzy producentów każdego kraju członkowskiego i wraz z rezerwą krajową tworzą *kwotę narodową*.

Elementem bazowym systemu kwot jest *opłata specjalna* (super levy), która jest pobierana od producentów jako kara z tytułu przekroczenia należnych im limitów produkcyjnych. Opłata ta ustalona jest na poziomie 115% kierunkowej ceny mleka i obecnie wynosi 0,3563 euro (ok. 1,4 zł) za kilogram mleka wyprodukowanego ponad ustalony limit. Wprowadzenie kar z tytułu przekroczenia limitów produkcji oznacza w praktyce, że rolnik może opłacalnie sprzedać tylko tyle mleka, na ile pozwala mu przyznany limit, mleczarnia natomiast może skupić maksymalnie ilość mleka równą sumie kwot produkcyjnych jej dostawców.

Wyróżniamy dwa typy kwot produkcyjnych na mleko – *kwotę hurtową* (wholesale quota) i *kwotę sprzedaży bezpośredniej* (direct sale quota). Kwota hurtowa przeznaczona jest dla tych producentów, którzy dostarczają mleko surowe do mleczarni lub innych zakładów przetwórczych, w celu jego dalszej odsprzedaży. Kwota sprzedaży bezpośredniej przeznaczona jest dla producentów, którzy produkują i przetwarzają mleko w swoich gospodarstwach i dostarczają je bezpośrednio do konsumenta. Producenci ci mogą produkować masło, jogurty, śmietanę, sery i inne przetwory mleczarskie z przeznaczeniem do sprzedaży bezpośredniej na rynek.

Każdy kraj członkowski, oprócz kwoty rozdzielonej sztywno między producentów, posiada także *rezerwę narodową kwoty*. Jest to część kwoty nie rozdysponowana pomiędzy producentów mleka, która służy do celów specjalnych, takich jak na przykład przydział kwot dla: nowych producentów mleka, młodych rolników, rolników poszkodowanych przez choroby stad, rolników prowadzących działalność w rejonach górskich lub innych o niekorzystnych warunkach gospodarowania. System zarządzania rezerwą narodową oraz zasady jej rozdziału pomiędzy producentów są charakterystyczne dla poszczególnych krajów wspólnoty i zależne od wewnętrznych regulacji prawnych.

**Mechanizm naliczania kar** w systemie kwot mlecznych jest następujący: każdy kraj członkowski UE posiada swoją narodową kwotę produkcyjną, która nie może zostać przekroczona. Raz w roku, na koniec roku kwotowego (rok kwotowy

trwa od 1 kwietnia do 31 marca roku następnego), wszystkie dostawy mleka danego kraju są bilansowane. Jeżeli narodo- wa produkcja mleka, skorygowana o rezerwę krajową, przekracza przysługujący krajowy limit produkcyjny, wówczas wszyscy rolnicy, którzy przyczynili się do tego przekroczenia muszą zapłacić karę – opłatę specjalną za każdy kilogram mleka w nadprodukcji. Za zebranie i przekazanie należnej opłaty do władz Unii odpowiedzialna jest jednostka państwa- wa, zarządzająca systemem kwot w danym kraju.

Jeżeli zaś zbilansowana suma dostaw mleka w kraju, skorygowana o rezerwę krajową, nie przekroczy narodowego li- mitu, żaden producent nie musi płacić kary, nawet jeżeli przekroczył swój indywidualny limit. Jedynym wyjątkiem jest tutaj Francja, w której bez względu na to czy w danym roku została przekroczona kwota narodowa, czy nie, każdy produ- cent przekraczający swój przydzielony limit produkcyjny musi zapłacić karę.

Interpretacja prawa kwotowego Unii Europejskiej, system jego realizacji i wdrażania w życie charakteryzuje się bardzo dużą różnorodnością rozwiązań. Każdy kraj wypracował so- bie swój własny system administrowania kwotami, zależny od szeregu czynników lokalnych, takich jak: polityka narodowa, struktura rynku mleka, wielkość produkcji danego kraju, liczb- a producentów mlecznych i przetwórci mleka, a nawet po- ziom rozwoju kraju i jego struktura geograficzna. Mimo tej różnorodności istnieje jednak pula regulacji, która narzucona jest ogólnie przez prawo wspólnotowe. Należą do nich re- gulacje dotyczące rejestracji i kontroli kwoty, terminów płat- ności kar i raportowania produkcji do organów krajowych i u- ninijnych, procedur naliczania opłat dodatkowych i inne.

**Rejestracja i kontrola kwoty** w każdym państwie człon- kowskim należy do obowiązków specjalnie wyznaczonych do tego celu organów administracyjnych. W Polsce będzie to A- gencja Rynku Rolnego. Organy te odpowiedzialne są za pro- wadzenie rejestru wszystkich producentów mleka wraz z kwotą, która im przysługuje, za stałe bilansowanie kwoty narodowej i prowadzenie rejestru handlu kwotą w ciągu roku, za kalkulowanie, naliczanie i egzekwowanie opłat dodatko- wych od producentów mlecznych i mleczarni, za kontrolę funk- cjonowania całego systemu oraz za raportowanie produkcji narodowej do struktur Unii Europejskiej.

Według rozporządzeń Rady UE każdy kraj zobowiązany jest do corocznej kontroli co najmniej 40% zakładów mlecz- nych skupujących i przetwarzających mleko od producentów hurtowych, a także do kontroli co najmniej 5% producentów posiadających kwotę sprzedaży bezpośredniej, dostarczają- cych mleko i jego przetwory bezpośrednio na rynek. Kontrola ta dotyczyć powinna rzetelności rejestrowania produkcji, na- liczania kar i ich płatności do organów administracyjnych.

Bardzo istotnym elementem systemu kwot jest określenie terminów rozliczeń i raportowania produkcji do organów ad- ministracyjnych. Według rozporządzenia Komisji wszystkie przetwórci mleka i producenci, posiadający kwotę bezpoś- rednią, mają obowiązek przekazać do narodowego organu administrującego kwotami (do 14 lub 15 maja każdego roku) kompleksowy raport dotyczący ilości mleka skupionego w ciągu roku kwotowego lub, w przypadku producentów bez- pośrednich, mleka przetworzonego i sprzedanego bezpo- średnio na rynek. W przypadku, kiedy przyznana kwota hur-

towa została przekroczona, mleczarnie zobowiązane są do zebrania należnych opłat dodatkowych od dostarczających do nich producentów „hurtowych” i przekazania całej należ- nej sumy do organu administracyjnego przed 1 września kaź- dego roku. Producenci indywidualni, posiadający kwotę sprzedaży bezpośredniej, w przypadku przekroczenia limitów produkcyjnych mają obowiązek zapłacenia stosownych kar bezpośrednio do organu administrującego również przed 1 wrze- śnia każdego roku.

**Obrót kwotami mlecznymi.** Kwoty produkcyjne na mleko są własnością producentów mleka i składnikiem kapitału ich gospodarstw. Istnieją różne formy obrotu tym dobrem, takie jak: sprzedaż, dzierżawa, zamiana charakteru kwoty z hurto- wej na bezpośrednią czy odwrotnie. Ustawodawca – Unia Europejska – nie określa jednocześnie żadnych wskazówek dla krajów członkowskich w zakresie wyboru modelu obrotu kwotą krajową, dlatego też w krajach UE spotykamy się o- becnie z szeregiem bardzo różnych rozwiązań dotyczących handlu kwotami – począwszy od bardzo liberalnych, tak jak w Holandii, do bardzo restrykcyjnych i kontrolowanych przez państwo, jak np. w Danii.

Mając na uwadze regulacje ogólne trzeba zaznaczyć, że *sprzedaż kwot mlecznych* w UE jest możliwa wyłącznie z zie- mią. Oznacza to, że gdy właściciel chce sprzedać kwotę, bądź jej część, musi sprzedać lub wydzierżawić także ziemię do której kwota ta jest prawnie przydzielona. Kwota zawsze zmienia właściciela wraz z ziemią należącą do gospodarst- wa. Transfer kwoty bez ziemi jest możliwy jedynie wtedy, gdy właściciel otrzyma specjalną zgodę od organów adminis- tracyjnych (w ściśle uzasadnionych przypadkach np. pod warun- kiem, że przyczyni się do restrukturyzacji produkcji mleka lub ochrony środowiska naturalnego).

Kolejnym sposobem obrotu kwotami jest *dzierżawa*, czyli tymczasowy transfer kwoty. Transfer taki polega na zawarciu umowy między dwoma producentami mlecznymi o tymczaso- wej dzierżawie niewykorzystanej w danym roku kwoty, bez „przeniesienia” ziemi. Dzierżawa kwoty pozostaje prawomo- cna na okres maksimum 1 roku kwotowego i po upływie termi- nu określonego w umowie (zazwyczaj z początkiem nastę- pnego roku kwotowego) powraca do jej oryginalnego właścici- ela.

W poszczególnych krajach Unii Europejskiej mamy do czynienia z bardzo różnorodnymi sposobami organizacji i za- rządania systemem kwot w produkcji mleczarskiej, jak rów- nież z szeroką gamą rozwiązań prawnych w zakresie obrotu limitami produkcji. Dlatego też, aby lepiej przyjrzeć się tej organizacji i zrozumieć jej działanie, przedstawiam cztery przykładowe, a zarazem bardzo charakterystyczne, systemy kwot funkcjonujące na rynku wspólnoty – system holender- ski, francuski, duński oraz niemiecki.

#### SYSTEM KWOT MLECZNYCH W HOLANDII

Holandia jest jednym z najbardziej znanych producentów mleka i jego przetworów (szczególnie serów) w Unii Europej- skiej. Roczna produkcja mleka w tym niewielkim kraju sięga 11 075 000 ton, co stanowi około 2,4% światowej produkcji. Według danych statystycznych w 2000 roku zarejestrowano w tym kraju około 31 000 gospodarstw mlecznych oraz 74 zakłady przetwórcze mleka.

System kwot mlecznych w Holandii należy do jednych z najbardziej liberalnych w UE. Zarządzanie systemem kwot należy do kompetencji wyodrębnionej przez Ministerstwo Rolnictwa jednostki o nazwie Centrale Organisation Superlevy (P/Z COS), która funkcjonuje w ramach holenderskiego urzędu ds. mleczarstwa. Do głównych zadań P/Z COS należy: prowadzenie rejestru kwot oraz producentów mlecznych, administrowanie obrotem kwotami, naliczanie i pobieranie opłat dodatkowych z tytułu przekroczenia kwoty. W ramach obowiązku kontrolowania systemu kwot kompetentne są dwie organizacje: TCD (Technical Controlling Department) – funkcjonująca w ramach P/Z COS, odpowiedzialna za kontrolę co najmniej 40% mleczarni oraz AID (General Inspection Service) – funkcjonujący jako organ Ministerstwa Rolnictwa, odpowiedzialny za kontrolę co najmniej 5% sprzedawców bezpośrednich.

**Alokacja kwoty.** Kwota narodowa Holandii przydzielana jest przez ministerstwo rolnictwa 74 zarejestrowanym mleczarniom (kwota hurtowa) i około 740 producentom prowadzącym sprzedaż bezpośrednio na rynek (kwota sprzedaży bezpośredniej). Mleczarnie mają obowiązek rozdysponować kwotę dalej na, dostarczających do nich hurtowo producentów mleka (trwałe nadanie kwoty na własność). Rozwiązanie to umożliwia przejęcie części skomplikowanej administracji przez przetwórcę mleka, co ułatwia w znaczny sposób pracę organowi centralnemu P/Z COS i usprawnia funkcjonowanie systemu. Producenci hurtowi, którzy dostarczają mleko do przetwórci mleczarskich, są pod ich bezpośrednią administracją. Każdy producent jest dostawcą mleka tylko do jednej przetwórci, może jednak zmienić ją na inną w ciągu roku kwotowego. Do obowiązków mleczarni należy rejestracja wszystkich dostaw każdego producenta mleka oraz dostarczanie dokładnych raportów rocznych do P/Z COS, do 15 maja każdego roku kwotowego, w celu naliczenia opłat dodatkowych. Naczelny organ administracyjny, po kalkulacji dostaw każdego producenta, nalicza odpowiednią należną sumę opłaty dodatkowej, którą dana mleczarnia ma obowiązek wyegzekwować od swoich dostawców. Producenci, którzy przyczynili się do przekroczenia kwoty zobowiązani są do zapłacenia stosownych kar do mleczarni, do 1 września każdego roku kwotowego. Następnie przetwórca, za pomocą elektronicznego systemu bankowego, przekazuje 1 września wyegzekwowaną sumę do P/Z COS.

W przypadku producentów posiadających kwotę sprzedaży bezpośredniej, rolnicy ci objęci są w Holandii bezpośrednią administracją naczelnego organu – P/Z COS. Organ ten odpowiada za rejestrację ich produkcji oraz kwoty pośredniej, ponadto informuje rolników o stanie posiadanej kwoty, nalicza i egzekwuje opłaty dodatkowe z tytułu przekroczeń. Terminy rozliczeń są takie same jak w przypadku sprzedawców posiadających kwotę hurtową.

**Obrót kwotami.** W Holandii funkcjonuje bardzo liberalny system handlu kwotą, gdyż jest to system swobodnego obrotu kwotami na warunkach cen rynkowych. Obrót jest nie ograniczony regionalnie, udostępnione są wszystkie (dozwolone przez prawo wspólnotowe) warianty obrotu – sprzedaż, dzierżawa, wymiana, ponadto producentowi obracającemu swoimi limitami pozostawia się szereg swobód. Organem odpowiedzialnym za administrowanie handlu kwotą jest wspom-

niana już organizacja centralna – P/Z COS, do jej zadań należy weryfikacja i rejestracja zawieranych umów transakcji. W prawodawstwie holenderskim nie istnieją żadne ograniczenia dotyczące maksymalnego dystansu transferu kwoty, nie ma też specjalnych geograficznych ograniczeń, jakie istnieją w innych państwach członkowskich, np. w Niemczech i Francji. Przy sprzedaży kwoty jedynym ograniczeniem jest zasada transferu co najmniej 20 000 kg mleka na jeden hektar zakupionej lub dzierżawionej ziemi. Oznacza to, że jeżeli producent ma zamiar przykładowo nabyć 160 000 kg dodatkowego limitu produkcyjnego, ma obowiązek zakupić bądź też dzierżawić również dodatkowe 8 ha gruntów. W przypadku tymczasowej dzierżawy kwoty dozwolony jest transfer od 10 000 do 75 000 kg kwoty rocznie.

W Holandii, w przeciwieństwie do innych państw członkowskich, nie istnieją żadne specjalne procedury preferujące młodych rolników, ułatwiające im rozpoczęcie produkcji na korzystniejszych warunkach. Przyczyniło się to do ukształtowania, przez kolejne lata trwania systemu kwot, struktury silnych, stabilnych ekonomicznie i dużych specjalistycznych gospodarstw mlecznych, o bardzo wysokim poziomie produkcji. Wypierają one z rynku mniejsze, słabiej funkcjonujące podmioty.

#### SYSTEM KWOT MLECZNYCH WE FRANCJI

Francja jest jednym z największych producentów mleka w Unii Europejskiej, zajmuje drugie miejsce po Niemczech. Roczna produkcja mleka sięga 24 300 000 ton, co stanowi około 5,2% światowej produkcji. Ogólną liczbę gospodarstw mlecznych w 2000 roku oceniono na 135 000, liczbę mleczarni natomiast na 314.

Francuski system administrowania kwotami należy do jednych z najbardziej złożonych i zbiurokratyzowanych w Unii. Zarządzanie systemem kwot należy w tym kraju do kompetencji, wyodrębnionej przez Ministerstwo Rolnictwa, urzędu interwencyjnego ds. mleczarstwa L'ONILAIT oraz dwóch instytucji wspomagających: DDAF – która nadzoruje obroty kwot mlecznych oraz CDOA – która zarządza rezerwą narodową kwoty. Tak zorganizowany system wymaga bardzo skomplikowanego, a zarazem sprawnego systemu przekazywania informacji między poszczególnymi urzędami, co w znaczny sposób przyczynia się do nasilenia i tak już dużej biurokratyzacji francuskiej organizacji kwot.

**Alokacja kwoty.** Przydział kwot we Francji rozwiązany został podobnie jak w systemie holenderskim. Limity produkcyjne przydzielane są 314 zarejestrowanym mleczarniom (kwota hurtowa) i producentom prowadzącym sprzedaż bezpośrednio na rynek (kwota sprzedaży bezpośredniej). Terminy i system rozliczeń w tym kraju są również bardzo zbliżone do systemu funkcjonującego w Holandii. Jedną z najbardziej charakterystycznych cech francuskiego systemu administrowania kwotami jest to, że każdy producent, który przekroczy swój przydzielony limit produkcyjny ma bezwzględny obowiązek zapłacić opłatę dodatkową nawet wówczas, gdy kwota narodowa na szczeblu ogólnokrajowym nie została przekroczona. Pieniądze z tego źródła wykorzystywane są przez Ministerstwo na niezbędne inwestycje w sektorze mleczarskim.

**Obrót kwotami.** Francuski system charakteryzuje się bardzo daleko idącą interwencją państwa w zakresie różnych ograniczeń, regulacji i generalnie polityki dotyczącej sektora

mleczarskiego. Przede wszystkim legislacja wewnętrzna Francji nie zezwala na prowadzenie transferów tymczasowych, tzn. dzierżawy kwot. Poprzez restrykcyjne zasady handlu kwotami, Francja zmierza do ograniczenia zbyt szybkiego wzrostu gospodarstw mlecznych oraz podtrzymywania istniejącej struktury – dużej liczby drobnych farm mlecznych. Głównym ograniczeniem handlu jest zasada, że od każdego zakupu kwoty odejmowane jest 10%, które powraca do rezerwy narodowej. Dodatkowo przy każdym transferze kwoty producent ma obowiązek przekazać: 40% transferowanej kwoty do rezerwy narodowej, kiedy jego łączny limit produkcyjny przekracza 300 000 kg; 30% – gdy wynosi 200 000-300 000 kg; 20% – kiedy jest niższy niż 200 000 kg. Wszelkie ograniczenia w systemie oraz polityka zarządzania rezerwą narodową kwoty, mają na celu utrzymanie jak największej siły roboczej w rejonach produkcji rolnej i zapobieżenie przenoszenia się ludności wiejskiej do miast. We francuskiej legislacji przewidziane są także ograniczenia geograficzne handlu kwotami, dotyczące przenoszenia kwoty w niektórych regionach kraju.

#### SYSTEM KWOT MLECZNYCH W DANII

Roczna produkcja mleka w tym małym kraju sięga 4 500 000 ton (niezmiennie od 7 lat), co stanowi około 1% światowej produkcji. Ogólną liczbę gospodarstw mlecznych w 2000 r. oceniano na 10 600, jest to najmniej gospodarstw – po Luksemburgu – w krajach UE. Całkowity limit produkcyjny tego kraju jest prawie najmniejszy w UE, należy jednak zaznaczyć, że w przeliczeniu na jedno gospodarstwo mleczne przypada aż 420 000 kg kwoty, co jest wynikiem rekordowym w skali Wspólnoty. Dania posiada nie tylko bardzo oryginalny system administrowania kwotami, ale również system ten cechuje się bardzo daleko idącą interwencją państwa, przede wszystkim w zakresie skupu mleka oraz obrotu limitami produkcyjnymi. Zarządzanie systemem kwot w Danii należy do kompetencji Urzędu ds. Mleka i Produktów Mleczarskich (Danish Milk Board). Dodatkowo, jako organ sprawujący kontrolę nad systemem kwot, powołana została Duńska Dyrekcja ds. Przetwórców Mleka, podlegająca dyrekcji UE. Charakterystycznym wyróżnikiem duńskiego systemu jest fakt, że urząd do spraw mleczarstwa jest jedynym, autoryzowanym prawnie organem prowadzącym skup mleka od producentów i odprowadzającym je do mleczarni. Odpowiada on też za alokację kwoty dla wszystkich producentów mlecznych oraz za całoroczną rejestrację ich produkcji.

**Obrót kwotami.** Kolejną, unikalną cechą duńskiego systemu jest system transferów, który bazuje na wymianie poprzez Narodową Giełdę Kwot Mlecznych (National Milk Quota Exchange), organizowaną dwa razy do roku – w czerwcu i grudniu. Podczas giełdy kwot producenci mleka składają odpowiednie oferty do urzędu administrującego, zawierające wielkość kwoty, którą mają zamiar kupić/sprzedać oraz cenę maksymalną bądź minimalną, którą chcą uzyskać. Wymiana podczas giełdy ograniczona jest bardzo ścisłymi regułami.

Istnieje także możliwość zawierania transakcji bezpośrednio pomiędzy rolnikami z pominięciem giełdy, jednak handel tego typu ograniczony jest tak restrykcyjnymi zasadami (transfer w promieniu 10 km; maksymalnie 10 000 kg/ha ziemi; redukcja 33% transferowanej kwoty na rzecz rezerwy narodowej), że praktycznie jest nieopłacalny. Dania od 1989 roku

stosuje specjalne schematy restrukturyzacji rynku mleka. Młodzi producenci pragnący inwestować w poszerzenie produkcji oraz nowi producenci mleka, posiadają w Danii specjalne przywileje dotyczące preferencyjnych zakupów kwoty na giełdzie. Państwo poprzez te rozwiązania stymuluje rolników do inwestowania w zakresie produkcji i jednocześnie zachęca innych producentów do zakładania nowych gospodarstw mlecznych.

Duński system, mimo bardzo oryginalnej konstrukcji, funkcjonuje bardzo sprawnie przede wszystkim ze względu na bardzo małą liczbę producentów mleka. Trzeba jednak zaznaczyć, że wymaga on bardzo wysokiego stopnia dyscypliny, dużego wkładu wiedzy technicznej (know-how), oraz sprawnej i bardzo czasochłonnej administracji.

#### SYSTEM KWOT MLECZNYCH W NIEMCZECH

Niemcy są największym producentem mleka w krajach Unii Europejskiej, bowiem roczna produkcja mleka wynosi 28 000 000 ton, co stanowi około 6% światowej produkcji. W 2000 roku zarejestrowano około 140 000 producentów, dostarczających mleko do około 300 przetwórn.

**Alokacja kwoty.** Niemcy, przy największej w Unii liczbie producentów, posiadają bardzo sprawnie działający, regionalny system administrowania kwotami. Podział kwot i ich administracja zorganizowane są w regionach krajów związkowych, nadzorowanych przez narodowe ministerstwo finansów. Obrót kwotami zorganizowany jest również w obrębie poszczególnych krajów związkowych, a kwota danego regionu nie może zostać przeniesiona poza jego granice. Podobnie, jak w systemie holenderskim, większość regularnej administracji powierzona jest mleczarniom, które mają analogiczne obowiązki i terminy rozliczeń, jednak nie odpowiadają przed organem centralnym (ministerstwem finansów), tylko przed regionalnym jego przedstawicielstwem.

**Obrót kwotami.** W Niemczech możliwe są zarówno transfery stałe, jak i tymczasowe (dzierżawa) kwoty. Handel kwotą, podobnie jak we Francji i Danii, jest objęty przymusową redukcją (30%) na rzecz rezerwy narodowej, jeżeli dotychczasowy limit gospodarstwa przekracza 350 000 kg. Jednocześnie jednorazowy transfer stały kwoty (sprzedaż/zakup) jest ograniczony do maksimum 12 000 kg na 1 ha przenoszonej ziemi. Nie istnieją tu także, podobnie jak w systemie holenderskim, żadne specjalne, uprzywilejowane sytuacje alokacji kwoty ani preferencje dla nowych producentów. Polityka taka ma na celu stymulowanie wzrostu silnych producentów i utrzymanie struktury dużych, sprawnych ekonomicznie gospodarstw. Bardzo istotny jest fakt, że od kwietnia 2000 roku niemiecki system transferów kwot został całkowicie zreformowany, poprzez wprowadzenie nowej organizacji obrotu, bazującej na narodowej giełdzie kwot, analogicznej do giełdy duńskiej. Jednak czy jest to odpowiednia organizacja dla rynku mleka w Niemczech okaże się dopiero po doświadczeniach z kolejnych lat funkcjonowania.

#### PRZYSTOSOWANIE POLSKIEGO SEKTORA MLECZNEGO DO WARUNKÓW UE

Sektor mleczarski jest jednym z kluczowych sektorów produkcji rolno-spożywczej i gospodarki żywnościowej kraju. Produkcją mleka w Polsce zajmuje się około 1,3 miliona gospodarstw (63,8% wszystkich gospodarstw rolnych), z czego

jedynie około 500 tysięcy dostarcza mleko do mleczarni. W 1999 roku w polskim sektorze przetwórstwa mleka działało 288 spółdzielni mleczarskich i około 90 prywatnych podmiotów gospodarczych, w tym około 20 z udziałem kapitału zagranicznego.

Polski rynek mleka charakteryzuje ogromny, niewykorzystany potencjał produkcyjny (ekonomiczny i przyrodniczy), proces wyraźnej koncentracji produkcji mleka, uwidaczniającej się poprzez zmniejszanie się liczby dostawców mleka, przy wzroście skupu, a także wciąż rosnąca wydajność jednostkowa krów, świadcząca o rozwoju gospodarstw mlecznych. Istnieje jednak bardzo wyraźny dystans dzielący Polskę od krajów Unii Europejskiej. Przyczyny tych rozbieżności upatrywać należy przede wszystkim w zahamowaniu rozwoju polskiego mleczarstwa w okresie gospodarki centralnie sterowanej, podczas gdy mleczarstwo w krajach unijnych ewoluje swobodnie od ponad 40 lat. Dystans ten uwidacznia się przede wszystkim w: rozdrobieniu produkcji i przetwórstwa mleka oraz wciąż niskim poziomie specjalizacji; niedoskonałości funkcjonowania struktur rynku, a w szczególności kanałów dystrybucyjnych; nadal niskiej efektywności i dochodowości polskiego mleczarstwa; niskiej jakości mleka (wg danych statystycznych udział w skupie mleka w klasie ekstra w 2000 r. wyniósł około 42%, w dalszym ciągu około 30% mleka skupowane jest w klasach niższych niż pierwsza); niedostosowaniu standardów jakościowych, jak również nadal niskim poziomie technologii produkcji, modernizacji gospodarstw i zakładów.

Integracja z Unią Europejską stwarza Polsce ogromną szansę rozwoju gospodarczego, ale będzie procesem trudnym, wymagającym czasu i ogromnych prac dostosowawczych, a także dużych nakładów finansowych. Spowoduje z pewnością przyspieszenie procesów koncentracji kapitału, specjalizacji produkcji, rozwoju kanałów dystrybucyjnych oraz rozwoju technicznego, technologicznego i restrukturyzacji produkcji mleka.

**System kwot mlecznych w Polsce.** Zgodnie z narodowym programem dostosowania Polski do członkostwa w UE, dostosowanie regulacji na rynku mleczarskim do rozwiązań wspólnotowych, w tym kwotowania produkcji mleka, jest zadaniem priorytetowym. W Polsce nie istnieją żadne regulacje prawne dotyczące systemu limitowania produkcji mleka, która może swobodnie rozwijać się w zależności od popytu i poziomu cen na rynku. Dlatego niezbędnym warunkiem włączenia polskiego mleczarstwa do struktur unijnych, jest stworzenie efektywnego systemu limitowania produkcji mleczarskiej oraz sprawnego systemu jego administrowania. Z uwagi na duże rozdrobienie produkcji mleka w Polsce, a zarazem ogromny potencjał produkcyjny i małe wsparcie instytucjonalno-finansowe, a także ogólną sytuację w sektorze mleczarskim, skuteczne zarządzanie mlecznymi limitami produkcyjnymi będzie bardzo trudne.

Ważnym elementem procesu adaptacji systemu kwot do warunków polskiego ustawo-

dawstwa jest wynegocjowanie odpowiedniej wielkości kwoty narodowej. Bardzo istotnym zadaniem dla polskiego rządu jest dopilnowanie, aby kwota krajowa nie została ustalona na zbyt niskim poziomie, hamującym w przyszłości rozwój polskiego rynku. Dobrze wynegocjowana kwota powinna zabezpieczyć i przewidywać wzrost chłonności polskiego rynku (obserwuje się stały wzrost popytu na produkty mleczarskie), koncentrację produkcji, a także uwzględniać istniejący duży potencjał przyrodniczy, sprzyjający rozwojowi produkcji mleka. Przy opracowywaniu ram prawnych polskiego systemu należy także dążyć do określenia jak najpóźniejszego okresu referencyjnego (roku na podstawie którego określony zostanie limit produkcji), ze względu na ciągłe procesy koncentracji i wzrost produkcji mleczarskiej. Należy również bardzo dokładnie ustalić wielkość i zasady podziału rezerwy krajowej, która w polskiej sytuacji powinna stanowić ważny instrument restrukturyzacji rynku.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe rozważania, najodpowiedniejszym modelem systemu kwot w Polsce powinien być system analogiczny do większości systemów europejskich, a więc administrowany przez Agencję Rynku Rolnego, z alokacją kwoty hurtowej dla producentów hurtowych dokonywaną przez przetwórnice mleka oraz przydziałem kwoty sprzedaży bezpośredniej przez ARR, poprzez jej oddziały terenowe. W polskim systemie, ze względu na dużą liczbę dostawców, zalecane jest także powierzenie dużej odpowiedzialności podmiotom skupującym mleko, w celu odciążenia ARR z części żmudnej administracji. Poza tym oczywistym wydaje się fakt, że o wiele łatwiejszym zadaniem dla ARR będzie rejestrowanie dostaw i kwoty około 300 mleczarni niż ok. 500 tysięcy dostawców hurtowych. W przypadku dostawców bezpośrednich najlepszym rozwiązaniem wydaje się być administrowanie i rejestracja kwoty oraz dostaw bezpośrednio przez ARR. W polskiej sytuacji bardzo trudnym zadaniem jest identyfikacja wszystkich producentów sprzedaży bezpośredniej, ze względu na to, że są oni z reguły bardzo małymi dostawcami, produkującymi w większości na własne potrzeby. Brak jest też dokładnych danych dotyczących liczby tego rodzaju producentów oraz ilości mleka i jego przetworów, dostarczanych przez nich bezpośrednio na rynek.

**WYDAJNOŚĆ – PŁODNOŚĆ – ZDROWOTNOŚĆ  
NAJWYŻSZEJ KLASY BUHAJE  
RASY NORWESKIEJ MLECZNEJ  
GENO, NORWEGIA**



**Przedstawiciel w Polsce:**  
Maciej Kraskiewicz,  
ul. Grudzińskiego 6,  
30-215 Kraków,  
tel. (0-12) 42-52-361,  
tel. kom.: 0 602-641-303

**Rozprowadza:** nasienie, zarodki, jałówki, cielęta