

# Katarzyna Kosiak

---

## Wpływ kwot mlecznych na sytuację w branży mlecznej w Polsce i w Estonii oraz przewidywany scenariusz po roku 2015

---

Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy 6,  
449-462

---

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**KATARZYNA KOSIAK**

# **WPŁYW KWOT MLECZNYCH NA SYTUACJĘ W BRANŻY MLECZNEJ W POLSCE I W ESTONII ORAZ PRZEWIDYWANY SCENARIUSZ PO ROKU 2015**

**Streszczenie:** Artykuł dotyczy kwestii związanych z branżą mleczną w Polsce i w Estonii po roku 2004 i stanowiska obydwu krajów w stosunku do decyzji Komisji Europejskiej o odejściu od systemu kwotowania. Wejście wyżej wymienionych państw w struktury unijne spowodowało przyjęcie mechanizmów wspólnej polityki rolnej. Jednym z głównych mechanizmów był system kwotowania produkcji mleka, czyli określenie górnego limitu ilości mleka wprowadzanego na rynek. O ile polskie organy administracyjne zdecydowały się na jego wdrożenie dopiero w roku 2004, to w Estonii wprowadzono go rok wcześniej w celu sprawdzenia jego funkcjonowania. Przekroczenie limitów mlecznych w skali kraju, skutkuje karami finansowymi, dla tych producentów, którzy odsprzedali podmiotom skupującym więcej surowca, aniżeli wynosiła przypisana im kwota. Od 9 lat funkcjonowania mechanizmu polscy rolnicy przekroczyli tylko raz określony przez Komisję Europejską limit, w roku kwotowym 2005/2006, w Estonii produkcja surowca w tym okresie zawsze była niższa, niż wielkość kwoty. Decyzją KE rok kwotowy 2012/2015 ma okazać się ostatnim, w którym funkcjonować będzie powyższy mechanizm. Obydwa kraje zajmują odmienne stanowiska: strona polska wnioskuje o przedłużenie jego funkcjonowania co najmniej do roku 2020 w celu większej konsolidacji branży, natomiast w Estonii nie ma do tego logicznego uzasadnienia.

**Słowa kluczowe:** kwoty mleczne, rynek mleka, kwotowanie produkcji mleka, limitacja produkcji mleka

## **1. WSTĘP**

Członkostwo w Unii Europejskiej, a tym samym przyjęcie postanowień wspólnej polityki rolnej, wpłynęło diametralnie na kształtowanie się sytuacji na rynku mleka. Wprowadzenie norm sanitarno – higienicznych, wejście na wspólny rynek krajów unijnych oraz przyjęcie taryf celnych przy eksporcie surowców i produktów mlecznych do państw trzecich w znacznym stopniu zmieniło stronę podażową sektora mleczny Polski i Estonii, dla których chów i hodowla bydła mlecznego stanowi jedną z najważniejszych gałęzi produkcji rolnej. Najważniejszym jednak

instrumentem oddziałującym na sektor mleczny był mechanizm limitacji produkcji w postaci kwot mlecznych. W obydwu państwach obowiązywać mają od momentu akcesji do Unii Europejskiej aż do roku 2015, kiedy to decyzją Komisji Europejskiej zniesiony zostanie system limitacji mleka we wszystkich krajach należących do Unii Europejskiej. Poniższy artykuł stanowi próbę podsumowania wpływu, jaki na sektor mleczny w Polsce i w Estonii, wywarły kwoty mleczne oraz jaki jest scenariusz sytuacji na rynkach po rezygnacji z tego instrumentu.

## 2. MECHANIZM KWOT MLECZNYCH

Kwoty mleczne są mechanizmem, które w największym stopniu wpływają na wysokość podaży mleka w krajach Unii Europejskiej. Stanowią górny pułap ilości mleka, mierzony zawartością tłuszczu, wprowadzane przez producenta na rynek. Ich wysokość ustanawiana była pierwotnie na podstawie ilości odstawianych do skupu w latach wcześniejszych. Kwoty mleczne są związane z ściśle związane z krajem, pierwotnie niemożliwym było ich zbywanie między regionami poszczególnych państw<sup>1</sup>.

System kwot mlecznych funkcjonuje w krajach zrzeszonych w ramach wspólnot europejskich począwszy od roku 1984. Jego głównym celem było ograniczenie produkcji surowca mlecznego, w ten sposób, aby nie przekraczał wartości otrzymanych w roku 1981  $\pm$  1%<sup>2</sup>. Wdrożony mechanizm początkowo miał funkcjonować przez okres następnych 5 lat, jednak z upływem czasu okres ich funkcjonowania stopniowo wydłużano. Rok kwotowy 2014/2015, decyzją Komisji Europejskiej, ma okazać się ostatnim, w którym limitowana będzie produkcja mleka we wszystkich krajach unijnych. Nadrzędnym celem stosowania wyżej wymienionego mechanizmu na rynku surowca mlecznego w krajach unijnych jest ustalenie równowagi popytu i podaży oraz jej utrzymanie. System kwot mlecznych tym samym stanowi gwarancję zbytu i otrzymanie cen za surowiec mleczny powyżej progu opłacalności dla producentów mleka – co, ze względu na szczególną wrażliwość sektora mlecznego na zmiany rynkowe, jest szczególnie istotne<sup>3</sup>.

Jako składowe systemu kwotowania produkcji mleka należy wymienić narodową kwotę referencyjną, kopertę narodową oraz transfer kwotowy. Ich celem głównym, co było wcześniej wspomniane, jest zagwarantowanie rolnikom adekwatnego przychodu oraz utrzymanie produkcji, na takim poziomie, by była ona akceptowana przez stronę popytową rynku i przewidywalna w okresie krótkoterminowym. Celem operacyjnym dwóch pierwszych elementów jest limitowanie

<sup>1</sup> Broszura informacyjna Alliance Environment: *Evaluation of Environmental impacts of Milk Quotas. Final Deliverable Report 30/07/2013*. Implementation of Milk Quotas in EU.

<sup>2</sup> E. Domańska, *Główne założenia „Strategii Rozwoju Polskiego Sektora Mleczarskiego”*, [w] Rynek mleka, stan i perspektywy, IERiGŻ, Warszawa 2000, s. 130

<sup>3</sup> *Broszúrka informacyjna Agencji Rynku Rolnego, Kwotowanie Produkcji Mleka 2012*.

podaż surowca, celem specyficznym natomiast redukcja nadwyżki mleka na rynku, a tym samym utrzymanie stabilności poziomu cen otrzymywanych przez rolników w skupie. Transfer kwotowy umożliwi przesunięcie niewykorzystanych kwot mlecznych między gospodarstwami rolnymi, co wpływa na redukcję sztywności produkcji i polepszanie jej struktury<sup>4</sup>.

Każde państwo Unii Europejskiej cechuje się odmienną specyfiką branży mlecznej, stąd też Komisja Europejska, wprowadzając mechanizm kwot mlecznych, zdecydowała się na określenie jedynie ogólnych zasad funkcjonowania instrumentu w poszczególnych krajach. Ze względu na priorytety i potrzeby gospodarstw rolnych związanych z sektorem mlecznym, każdy z członków UE ustalał własne standardy działania mechanizmu<sup>5</sup>. W celu poprawy warunków środowiskowych i skutecznej restrukturyzacji branży, państwa członkowskie, w ramach systemu kwotowania produkcji mleka, mogą:

- premiować rolników, którzy całkowicie i trwale zaprzestali produkcji nabiału. Kwota, którą posiadali tacy producenci, zasila rezerwę narodową;
- zezwalać na transfer limitu mlecznego bez ziemi, jeśli celem jest polepszenie struktury produkcyjnej na poziomie gospodarstwa rolnego. Podobny instrument dotyczy transferu kwoty mlecznej do regionów, które dysponują odpowiednimi warunkami przyrodniczymi<sup>6</sup>.

Same kwoty mleczne można podzielić na:

- hurtowe – obejmujące mleko, trafiające od producenta do podmiotów skupujących
- sprzedaży bezpośredniej – związane z bezpośrednią sprzedażą surowca mlecznego i nabiału przez rolnika, posiadającego własny zakład przetwórczy, konsumentom
- rezerwę narodową – stanowią pulę dodatkowych limitów mlecznych, którą, za zgodą odpowiednich organów administracyjnych, przeznaczone są dla rolników zwiększających skalę produkcji, lub przeżywają krótkotrwałe trudności<sup>7</sup>.

### **3. SYSTEM KWOTOWANIA PRODUKCJI MLEKA W POLSCE**

#### **3.1. OGÓLNE ZMIANY W SEKTORZE MLECZNYM**

Po roku 2004 w polskim rolnictwie odnotować należy szereg zmian w stosunku do lat przedakcesyjnych. Do najważniejszych z nich należą procesy modernizacyjne i restrukturyzacyjne, polaryzacja gospodarstw rolnych, w tym albo zwiększenie

<sup>4</sup> Raport *Alliance Environment: Evaluation of Environment Impacts of Milk Quotas. Final Deliverable Report 30/07/2008. Implementation of Milk Quotas in the EU*.

<sup>5</sup> *Broszúrka informacyjna Agencji Rynku Rolnego, Kwotowanie produkcji mleka 2010*.

<sup>6</sup> Raport *Alliance Environment ...dz. cyt.*

<sup>7</sup> E. Domańska, dz. cyt., s. 13.

wolumenu produkcji, bądź też silna specjalizacja, zwłaszcza w przypadku konwersji gospodarstwa na ekologiczne, czy też rezygnacja rolników z produkcji, a tym samym zmniejszenie liczby gospodarstw rolnych. Przystąpienie do Unii Europejskiej uwydatniło jednak problemy, spośród których jako najistotniejsze należy potraktować: niekorzystną strukturę agrarną, mało efektywne wykorzystanie dostępnej siły roboczej, niskie, lub nieadekwatne wykształcenie zarówno rolników, jak i pracowników najemnych<sup>8</sup>. Zmiany dotknęły również sektor mleczny, który stanowił, i nadal stanowi, najistotniejszy dział towarowej produkcji rolniczej<sup>9</sup>. Wejście do Unii Europejskiej, przyjęcie postanowień Wspólnej Polityki Rolnej, a tym samym systemu kwotowania produkcji mleka, budziło liczne obawy ze strony producentów rolnych, zwłaszcza tych skupiających się na chowie i hodowli bydła mlecznego w kwestii wysokości przydzielonych im kwot mlecznych.

### 3.2. POGŁOWIE KRÓW MLECZNYCH I PRODUKCJA MLEKA

Wielkość produkcji mleka w każdym kraju uzależniona jest przede wszystkim od pogłowia bydła mlecznego oraz ich mleczności. W Polsce od roku 1989, odnotowuje się systematyczny spadek liczby krów mlecznych. Tendencja spadkowa jest szczególnie widoczna po roku 2004, a więc w okresie poakcesyjnym. Z chowu i hodowli bydła mlecznego rezygnują przede wszystkim te gospodarstwa rolne, których produkcja była silnie zdywersyfikowana oraz utrzymywały stada liczące od 3 do 9 krów mlecznych. Tym samym można uznać, że proces koncentracji produkcji, zwłaszcza w regionach, które cechowały się odpowiednimi warunkami przyrodniczymi i logistycznymi, oraz intensyfikacja produkcji nabrały tempa. Zmiany te były skutkiem wprowadzenia systemu kwotowania produkcji mleka oraz stosunkowo wysokich kosztów bezpośrednich i tych, które były związane z handlem kwotami mlecznymi. Oprócz rolników, dla których sprzedaż mleka była poboczną formą działalności, na zmniejszenie skali produkcji zdecydowali się również ci, którzy w latach obowiązywania limitów produkcyjnych przekraczali kwoty ustanowione przez organ państwowy odpowiedzialny za wdrażanie mechanizmów wspólnej polityki rolnej, czyli, w przypadku Polski, Agencję Rynku Rolnego. Wpływ na zmniejszenie pogłowia miał również spadek opłacalności produkcji w gospodarstwach. Na taki stan rzeczy niewątpliwie wpłynęły również inne postanowienia Komisji Europejskiej, a zwłaszcza te, dotyczące higieny pozyskiwania i przechowywania mleka oraz związane z jakością surowca<sup>10</sup>. Zmniejszyła się również liczba producentów mleka, odstawiających surowiec

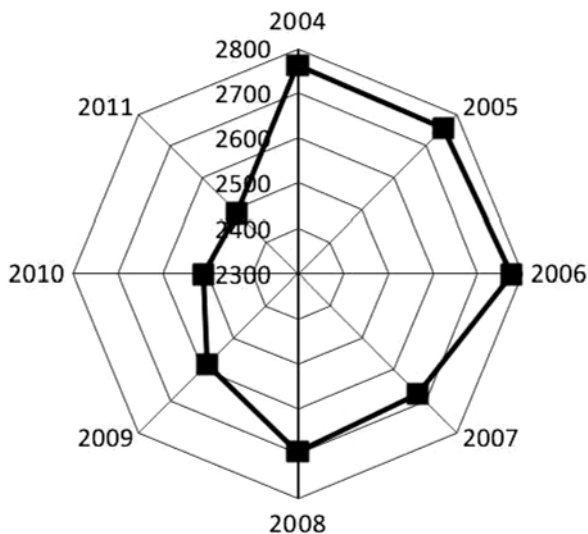
<sup>8</sup> T. Miś, *Problemy rozwojowe rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw*, [w:] A. Czudec, R. Kata, D. Zając (red.), *Rola lokalnych instytucji w przekształcaniu rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, s. 88–89

<sup>9</sup> Wg danych Głównego Urzędu Statystycznego zawartych w roczniku statystycznym rolnictwa z roku 2012, w roku 2000 towarowa produkcja zwierzęca 62,6% całkowitej produkcji towarowej, w roku 2005 61,3% natomiast w roku 2010 spadła już do 55,9%. Udział produkcji mleka pozostawał na stałym poziomie w omawianych latach (32,1% towarowej produkcji zwierzęcej).

<sup>10</sup> *Rynek mleka – stan i perspektywy*, październik 2005, 2006, 2007, 2009

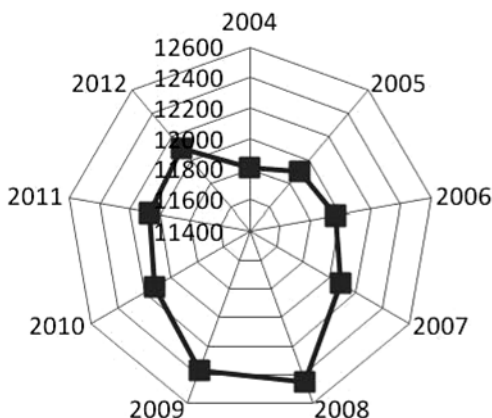
do punktów skupu, co w dalszej perspektywie przełożyło się na zmniejszenie ogólnej liczby krów, z których pozyskiwano mleko<sup>11</sup>. Rok 2008, był jedynym od momentu akcesji Polski do Unii Europejskiej, w których odnotowano wzrost pogłowia krów mlecznych. Na zmianę tę wpływ miała decyzja Komisji Europejskiej o zwiększaniu kwot mlecznych, którą otrzymał każdy producent mleka i stopniowym uwalnianiu produkcji<sup>12</sup>.

**Rysunek 1. Pogłowia krów mlecznych w Polsce w latach 2004 -2011 (w tysiącach sztuk)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie roczników statystycznych GUS 2004–2011.

**Rysunek 2. Produkcja mleka w Polsce w latach 2004 -2012(w milionach litrów)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie roczników statystycznych GUS 2004–2011.

<sup>11</sup> O. Olkowska, *Raport: Rynek mleka, 2011*.

<sup>12</sup> *Rynek mleka – stan i perspektywy*, październik 2009, s. 6.

Wprowadzony przez Komisję Europejską mechanizm limitacji wpłynął na zmniejszenie trendu produkcji mleka, co przy wzroście wydajności krów mlecznych, przyczyniło się do spadku ich pogłowia w skali kraju. Możliwość zakupu, bądź też dzierzawy dodatkowych kwot mlecznych, przyczyniła się do powstania kolejnych kosztów dla gospodarstw, które w okresie poakcesyjnym zwiększały podaż mleka ponad przyznany przez Agencję Rynku Rolnego limit.

### 3.3. FUNKCJONOWANIE MECHANIZMU KWOT MLECZNYCH W POLSCE

Wysokość kwoty mlecznej, a więc ilość mleka, która może być wprowadzana na rynek bez żadnych konsekwencji finansowych dla rolników, obliczana była na podstawie wielkości dostarczanych przez producentów mlecznych w latach bezpośrednio poprzedzających akcesję. Do roku 2004, ze względu na bark funduszy, część rolników nie była w stanie zwiększyć podaży mleka. Stąd też narzucone rozwiązanie było niekorzystne dla producentów mleka.

W roku kwotowym 2005/2006 został przekroczony limit produkcyjny przyznany przez Komisję Europejską rolnikom w Polsce. Skutkowało to obciążeniem producentów mleka, którzy dostarczyli na rynek więcej mleka, aniżeli wynosiła ich kwota, karami finansowymi. Na każde 100 litrów, odstawionych do skupu ponad limit, w kolejnych latach kwotowych trzeba było zapłacić: w roku 2005/2006 – 30,91 euro, 2006/2007 – 28,54euro, 2007/2008 – 27,83 euro<sup>13</sup>. W związku z nadwyżką produkcyjną dla pierwszych miesięcy roku kwotowego 2012/2013 istniała uzasadniona obawa ponownego przekroczenia limitu produkcyjnego o 2%.

W ciągu 8 lat uczestnictwa Polski w strukturach unijnych i przyjęcia przez kraj postanowień wspólnej polityki rolnej, wysokość przyznanej kwoty mlecznej wzrosła o 10%. Jednocześnie zmniejszeniu uległa o połowę liczba producentów mlecznych odsprzedających mleko w hurcie. Dla każdego dostawcy tym samym, średnia indywidualna kwota wzrosła o 2,5-krotnie<sup>14</sup>. Uważa się, że poziom skupu osiągający wysokie rozmiary, znaczny wzrost kosztów związanych z produkcją przy jednoczesnym spadku cen osiąganych przez rolników w skupie, świadczą o kryzysie, który dotknął branżę mleczną. Stał się on przyczyną roszczeń wysuwanych przez polskich producentów. Zależało im głównie na przeprowadzeniu interwencyjnego skupu mleka, zwiększenie dopłat do wywozu poza granice surowca i produktów mlecznych. Polscy rolnicy zwracali się również z prośbą o utrzymanie obowiązującego do tej pory systemu limitowania produkcji mleka do roku 2020. Według nich przyczyniło by się to do większej konsolidacji sektora. Tym samym, według nich, przedłużenie funkcjonowania powyższego instrumentu, nie wpłynęło by negatywnie na wynik finansowy, osiągany przez gospodarstwa rolne nastawione na produkcję mleka<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> P. F. Borowski, *Zwrot z inwestycji w gospodarstwach produkujących mleko, a ograniczenia wynikające z kwoty mlecznej*, 2009.

<sup>14</sup> Broszura informacyjna Agencji Rynku Rolnego „Kwotowanie produkcji mleka” 2012.

<sup>15</sup> *Produkcja mleka bardziej opłacalna*, www.naszdziennik.pl, [23.03.2013].

**Tabela 1. Przyznany i wykorzystany limit kwot mlecznych w Polsce w latach 2005–2013 (w milionach litrów)**

Rok kwotowy	Limit	Roczne wykorzystanie
2005/2006	8500	8789
2006/2007	9192	8966
2007/2008	9314	8978
2008/2009	9376	9291
2009/2010	9503	9135
2010/2011	9585	9106
2011/2012	9777	9770
2012/2013	9972	9818

Źródło: Opracowanie własne na podstawie biuletynów informacyjnych Agencji Rynku Rolnego.

**Rysunek 3 Przyznany i wykorzystany limit kwot mlecznych w Polsce w latach 2005–2013 (w milionach litrów)**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie biuletynów informacyjnych Agencji Rynku Rolnego.

Kwoty mleczne miały jednak również pozytywny wpływ na kształtowanie się sytuacji na rynku mleka w Polsce. Dzięki nim możliwy był wzrost specjalizacji w gospodarstwach rolnych, które zdecydowały się produkcję towarową. W tych gospodarstwach podejmowane były następujące działania: zwiększanie pogłowia krów mlecznych, zakup dodatkowych zwierząt do stada, a tym samym doskonalenie materiału genetycznego, inwestowanie w infrastrukturę techniczną oraz modernizacja budynków inwentarskich. Wszystkie wyżej wymienione przyczyniały się do wzrostu ich efektywności<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Rynek mleka – Stan i perspektywy, październik 2005, 2006, 2007, 2009.



### 3.4. PROGNOZY NA RYNKU PO ZNIESIENIU MECHANIZMU KWOT MLECZNYCH

Polska jest jednym z krajów unijnych, które opowiadają się za utrzymaniem systemu limitacji produkcji mleka po roku 2015, co najmniej do roku 2020. Za główne argumenty dalszego funkcjonowania mechanizmu na terenie kraju uznaje się większy wpływ na elastyczne regulowanie procesu produkowania mleka. Eksperci obawiają się również wystąpienia kryzysu na rynku mleka od strony podażowej po roku 2015, na co niewątpliwie miałyby wpływ wzrost produkcji i dalej, spadek cen uzyskiwanych przez rolników w skupie za surowiec mleczny<sup>17</sup>.

Niektóre z wyznaczonych celów wspólnej polityki rolnej, które mogłyby być wdrożone po roku 2014 mogą jednak w pozytywny sposób wpłynąć na kształtowanie się sytuacji i rozwój branży mlecznej w Polsce. Pierwszym z takich działań jest zrównoważona gospodarka zasobami naturalnymi. Uznaje się, że w jej ramach pozytywny wpływ na kształtowanie się sytuacji na rynku mleka może mieć forsowanie i zagwarantowanie przez rolników zróżnicowanej od względem produkcyjnym działalności oraz udostępnianie dóbr publicznych, które mają związek ze środowiskiem. Przewiduje się również, że pozytywny wpływ na mleczarstwo i jego rozwój w Polsce może mieć zrównoważony rozwój terytorialny. Jako cele tego działania wymienia się dążenia do zachowania dotychczas funkcjonujących na terenach wiejskich struktur społecznych, wzrost poziomu zatrudnienia, uwzględnienie działalności produkcji, a następnie jej promocja, zwrócenie uwagi na sytuację ekonomiczną małych i średnich gospodarstw rolnych, rozwój lokalnej sieci rynków. Istnieje duża szansa, że realizacja wyżej wymienionych działań znajdzie swoje odzwierciedlenie w rozwoju mleczarstwa alternatywnego związanego z odejściem od intensywnej hodowli na rzecz ekstensywnego zarządzania stadem.

Pomimo szans, jakie stwarzają dla polskiego mleczarstwa postanowienia wspólnej polityki rolnej po roku 2014, część z nich stanowi jednak poważne zagrożenie dla tej branży. Ze względu na fakt, że hodowla bydła jest jednym z najistotniejszych źródeł metanu w środowisku naturalnym, wszelkie działania, których celem jest przeciwdziałanie zmianom w klimacie, będą hamować rozwój sektora. W ten sposób wysoce możliwe jest zastąpienie mechanizmu kwot produkcyjnych, instrumentem limitacji ilości gazów wprowadzanych do środowiska<sup>18</sup>.

Według ekspertów, na podstawie ekonomicznego modelu pajęczyny, można oszacować, że odejście od systemu limitacji produkcji mleka mechanizmem kwot przyczyni się do wzrostu wolumenu surowca mlecznego wprowadzanego na rynek. W dalszej perspektywie przyniesie to spadek cen uzyskiwanych przez rolników w skupie. Jeżeli, zgodnie z dotychczasowymi postanowieniami Komisji Europejskiej, instrument przestanie obowiązywać w roku 2015, to przewiduje się, że ceny mleka w skupie osiągną najniższe wartości w latach 2018–2019.

<sup>17</sup> D. Śmigielka, *Rynek mleka*, 2012.

<sup>18</sup> Tamże.

Najprawdopodobniej będą utrzymywać się na takim poziomie przez kilka kolejnych lat. Na rynku mleka w powyższym okresie można spodziewać się działań spekulacyjnym o charakterze krótkoterminowym. Jednym z najistotniejszych skutków odejścia od mechanizmu limitacji produkcji mleka będzie powolne zwiększenie ilości wprowadzanego na rynek surowca. Szacuje się, że będzie ono miało charakter długoterminowy. Zwiększenie podaży mleka przyczyni się do spadku cen nabiału w skupie, co w dalszej perspektywie przyczyni się do obniżenia opłacalności tej branży rolnictwa. Pomimo negatywnych prognoz, szacuje się, że jest szansa na utrzymanie, bądź też nawet zwiększenie dochodów rolników zajmujących się chowem lub hodowlą bydła mlecznego. Dokonanie tego byłoby możliwe poprzez zmiany skali produkcji, zmniejszenie kosztów bezpośrednich i pośrednich oraz wzrost wydajności pracy. Gospodarstwa rolne, które nie dostosują się do zmian rynkowych poprzez powyższe działania, zmuszone będą do zaprzestania produkcji. Po roku 2015, przyspieszy się proces koncentracji produkcji w regionach o odpowiednich warunkach przyrodniczych, tj. przede wszystkim wysokim odsetku łąk i pastwisk w ogólnej strukturze użytków rolnych. Będzie to najbardziej widoczne na terenie województw, które przodują w ilości surowca dostarczanego na rynek, tj. podlaskie, mazowieckie, wielkopolskie, warmińsko – mazurskie. Oprócz zmian od strony podażowej, konieczna jest również dbałość o tendencję wzrostową popytu, kiedy ceny produktów nabiałowych najprawdopodobniej zaczną spadać. Przewiduje się jednak, że pomimo obniżeniu cen produktów mlecznych u producentów, supermarkety przechwycą marże, a tym samym ceny produktów utrzymać się będą na tym samym poziomie, co do tej pory. W ten sposób największym beneficjentem na rynku, po realizacji decyzji Komisji Europejskiej o zniesieniu systemu limitacji mleka mogą okazać się supermarkety. Generalnie rzecz ujmując uważa się, że rynek mleka, który dzisiaj uważany jest za mało innowacyjny, staje się coraz bardziej atrakcyjny dla inwestorów<sup>19</sup>.

## **4. SYSTEM KWOTOWANIA PRODUKCJI MLEKA W ESTONII**

### **4.1. OGÓLNE ZMIANY W SEKTORZE MLECZNYM**

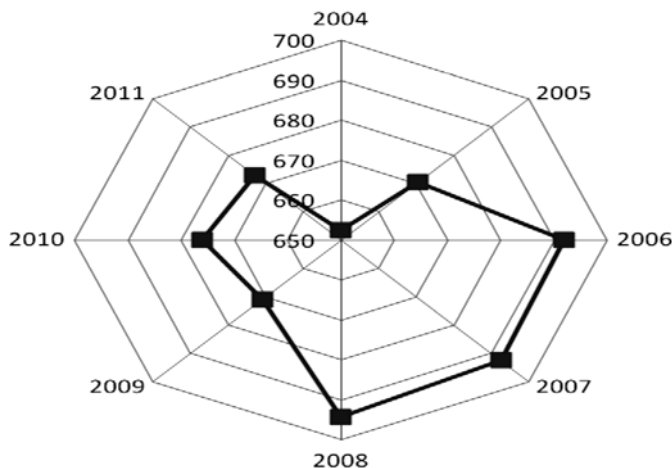
Produkcja zwierzęca jest najistotniejszym działem w rolnictwie w Estonii. W roku 2004 stanowiła ona około 57% produkcji rolnej w kraju. W niej natomiast najważniejszy jest chów i hodowla bydła mlecznego, których udział w produkcji zwierzęcej wynosił około 53%. Gospodarstwa rolne, które zajmują się produkcją mleka, cechują się bardzo wysokim poziomem mechanizacji. Dotyczy to zarówno zmodernizowanych budynków inwentarskich, jak i robotów mlecznych, w które coraz częściej inwestują producenci mleka.

<sup>19</sup> M. Sznajder, *Skutki likwidacji kwot mlecznych dla mleczarstwa polskiego*, Warszawa 2010.

## 4.2. POGŁOWIE KRÓW I PRODUKCJA MLEKA

W roku 2011 na terenie Estonii istniało około 182 nowe lub zmodernizowane obory, w których skupiała się hodowla 52% wszystkich estońskich krów. Warto również nadmienić, że produkcja mleka w Estonii rzadko bywa traktowana jako poboczne zajęcie, lub jeden z elementów zdywersyfikowanej produkcji. To właśnie duże gospodarstwa rolne, w których trzymane są stada liczące powyżej 51 sztuk traktowane są jako optymalne, a produkcja w nich uznawana jest za najbardziej opłacalną<sup>20</sup>. Po wejściu Estonii do Unii Europejskiej, część rolników, którzy dysponowali stosunkowo małymi stadami krów mlecznych, zrezygnowali z produkcji mleka. Tym samym po tym okresie odnotowano ogólny spadek pogłowia bydła mlecznego. Kwoty, które były w ich posiadaniu, zostały jednak przejęte przez producentów mleka rozwijających produkcję na większą skalę.

**Rysunek 4.** Pogłowie krów mlecznych w Estonii w latach 2004 – 2011 w tysiącach sztuk



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych [www.stat.ee](http://www.stat.ee).

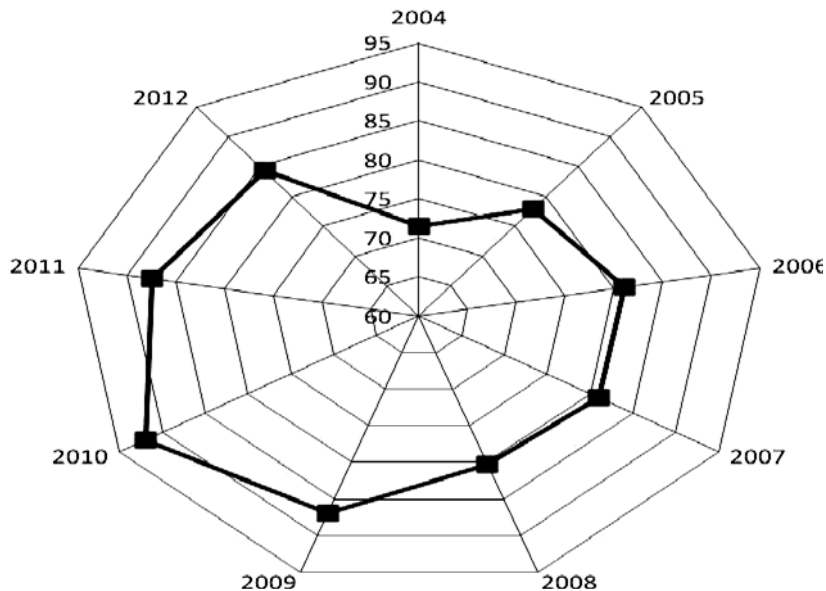
Produkcja mleka w Estonii jest najistotniejszym działem w produkcji rolniczej. Kraj jest samowystarczalny pod tym względem, co więcej, aż 60% produkcji jest eksportowane. Głównymi kierunkami wywozu surowca są zarówno kraje unijne, czyli Niemcy, Łotwa, Litwa i Holandia. Jednak najważniejszym odbiorcą jest Rosja. To właśnie na rynek tego kraju przewiduje się ekspansję po roku 2015, czyli po rezygnacji z systemu kwotowania produkcji. Według szacunków większy wolumen surowca będzie kierowany na teren pozostałych krajów europejskich<sup>21</sup>. Po roku 2015 przewiduje się kontynuację tendencji spadkowych liczby producentów mleka. Jednak według ekspertów większy

<sup>20</sup> Dairy production in modern loose housing cowsheds – practical implications and future challenges, s. 6.

<sup>21</sup> Tamże.

wpływ na to będą miały niekorzystne warunki panujące na rynku, a nie same mechanizmy wspólnej polityki rolnej<sup>22</sup>.

**Rysunek 5. Produkcja mleka w Estonii w latach 2004 – 2012 (w tysiącach litrów)**



Źródło: Jak w rys. 4.

### 4.3. FUNKCJONOWANIE MECHANIZMU KWOT MLECZNYCH W ESTONII

System limitacji produkcji mleka nie stanowił żadnej bariery dla rolników w Estonii. Kwota mleczna nadana Estonii przez Komisję Europejską, pomimo ciągłego wzrostu wydajności mlecznej oraz zmian w pogłowiu krów, nigdy nie została przekroczona.

System kwot mlecznych zaczął obowiązywać w Estonii jeszcze przed akcesją kraju do Unii Europejskiej, bo już od 1 kwietnia 2003 roku. W roku tym rolnicy mogli wyprodukować 900 000 ton, z czego 10% podanej powyżej wartości stanowiła bezpośrednia kwota rynkowa, natomiast pozostałe 90% to kwota referencyjna. Ustanowiony administracyjnie limit produkcji obowiązywał tych producentów, którzy dostarczyli odpowiednie dokumenty do Urzędu Rejestracji Rolniczej i Informacji, pełniącego funkcje zbliżonego do Agencji Rynku Rolnego w Polsce. Wielkość kwoty mlecznej, która przysługiwała każdemu producentowi mleka uzależniona była od pogłowia w stadzie utrzymywanym w danym gospodarstwie rolnym. Liczba krów, od których pozyskiwano mleko, mnożona była razy średnią mleczność uzyskiwaną w całym kraju w okresie od 1 kwietnia 2001 roku do 31 marca roku następnego. Producenci mleka, którzy nie wnio-

<sup>22</sup> www.fao.org, [23.04.2013].

skowali o przyznanie limitu do odpowiedniego organu administracyjnego, bądź też z różnych powodów go nie otrzymali, nie mogli odsprzedawać surowca do zakładów przetwórczych. Możliwe było natomiast go na cele samozaopatrzenia, do których należą: spożywanie mleka i jego przetworów przez domowników, skarmianie zwierząt gospodarskich i domowych, sprzedaż turystom, letnikom i sąsiadom. Wdrożenie mechanizmu jeszcze przez akcesją do Unii Europejskiej i przed przyjęciem wszystkich postanowień wspólnej polityki rolnej miało na celu przetestowanie jego funkcjonowania w warunkach kraju. Z tego też powodu system ten działał na uproszczonych zasadach w stosunku do tego, funkcjonującego w krajach będących już we Wspólnocie Europejskiej. Rolnicy, którzy otrzymali kwoty mleczne, nie byli karani finansowo za przekroczenie limitu. W okresie tym zabroniony był również handel kwotami pomiędzy producentami mleka na terenie kraju<sup>23</sup>.

W roku kwotowym 2004/2005 estońscy producenci wyprodukowali około 491740 ton mleka, co stanowiło około 76,6% wartości kwoty, która została przeznaczona na kraj. Według szacunków około 54,6% kwoty bezpośredniej, czyli 12148 ton i 77,4% kwoty referencyjnej, czyli 479601 ton zostało nienaruszonych. W okresie tym nie wykorzystano 28,7% rezerwy narodowej.

**Tabela 2. Wysokość przyznanego i wykorzystanego limitu produkcji mleka w litrach w Estonii w latach 2008–2013**

Rok	Wysokość przyznanego limitu	Wysokość wykorzystanego limitu
2008/2009	6 072 000	5 592 312
2009/2010	6 570 000	5 847 300
2010/2011	6 725 470	6 060 000
2011/2012	6 793 000	63 60 000
2012/2013	6 860 000	b.d.

Źródło: Jak w rys. 4.

W przypadku niewykorzystania limitów mleka, które przysługują rolnikom, możliwe jest zmniejszenie kwot przez odpowiedni organ administracji państwowej. W przypadku wykorzystania kwoty w wysokości od 80 do 90%, wartość otrzymanego limitu zostaje zmniejszona o 50% niezużytej wartości w następnym roku kwotowym, analogicznie 70 – 79%, spadek o 75%, poniżej 70% – cała niewykorzystana kwota. Podobny system zmniejszania wartości kwotowych obowiązuje w Polsce. W przypadku wykorzystania przyznanego limitu powyżej 90% i jednoczesnym wzroście liczby krów mlecznych i ich wydajności, rolnik może ubiegać się o zwiększenie kwoty w następnym roku kwotowym, o ile taka jest jeszcze wolna do rozdysponowania w rezerwie narodowej.

<sup>23</sup> *Dairy production in ... dz.cyt., s. 6.*

Podobnie jak w Polsce, w Estonii możliwy jest trwały transfer limitu mlecznego. Począwszy od roku kwotowego 2006/2007 przeniesienie takie występuje na warunkach rynkowych. Niemożliwe za to jest czasowe przekazanie kwoty mlecznej dla innego rolnika. System kwotowanie produkcji mleka przyczynił się do spadku liczby rolników zajmujących się chowem i hodowlą bydła mlecznego. Tendencja ta dotyczyła przede wszystkim posiadaczy małych stad krów. Według przewidywań, w przyszłości produkcja towarowa mleka w Estonii będzie skupiona w rękach rolników, którzy dysponować będą stadami liczącymi co najmniej 400 sztukami zwierząt. Wprowadzenie limitacji produkcji mleka przyspieszył również proces specjalizacji gospodarstw rolnych, która i tak jest na bardzo wysokim poziomie w porównaniu do pozostałych krajów europejskich, wchodzących do Unii Europejskiej w roku 2004<sup>24</sup>.

## 5. PODSUMOWANIE

1. Spośród wszystkich mechanizmów wspólnej polityki rolnej największy wpływ na kształtowanie się sytuacji na rynku mleka, miał instrument kwot mlecznych.

2. O ile w Polsce co roku istnieje ciągle niebezpieczeństwo przekroczenia wyznaczonych przez Komisję Europejską limitów, a tym samym zapłacenia kar finansowych przez rolników, o tyle w Estonii kwoty nie stanowią zagrożenia dla zwiększania produkcji mleka.

3. Z powodu zbyt słabej specjalizacji gospodarstw rolnych, eksperci w Polsce wnioskują o przedłużenie funkcjonującego systemu do co najmniej roku 2020. Natomiast w Estonii dalsze funkcjonowanie systemu, ze względu na kwestie administracyjne, nie ma uzasadnienia.

## BIBLIOGRAFIA

- *Alliance Environment: Evaluation of Environment Impacts of Milk Quotas*, Final Deliverable Report 30/07/2008. Implementation of Milk Quotas in the EU).
- Borowski P. F., *Zwrot z inwestycji w gospodarstwach produkujących mleko, a ograniczenia wynikające z kwoty mlecznej*, 2009.
- *Broszura informacyjna Agencji Rynku Rolnego 2012*.
- *Broszura informacyjna ARR, Kwotowanie produkcji mleka, 2010*.
- *Broszura informacyjna Agencji Rynku Rolnego, Kwotowanie produkcji mleka 2012*.
- *Dairy production in modern loose housing cowsheds – practical implications and future challenges*.
- Domańska E., *Główne założenia „Strategii Rozwoju Polskiego Sektora Mleczarskiego”*, [w:] Rynek mleka, stan i perspektywy, IERiGŻ, Warszawa 2000.

<sup>24</sup> K. Reili, K. Karisalu, *Milk quota and farm management in Republic of Estonia*, 2006.

- Miś T., *Problemy rozwojowe rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw*, [w:] Czudec A., Kata R., Zajac D. (red.), *Rola lokalnych instytucji w przekształcaniu rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008.
- Olkowska O., *Raport: Rynek mleka*, 2011.
- Reili K., Karisalu K., *Milk quota and farm management in Republic of Estonia*, 2006.
- *Rynek mleka – stan i perspektywy*, kwiecień 2011.
- *Rynek mleka. „Stan i perspektywy”* październik 2005, 2006, 2007, 2009.
- Sznajder M., *Skutki likwidacji kwot mlecznych dla mleczarstwa polskiego*, Warszawa 2010.
- Śmigielska D., *Rynek mleka*, 2012.
- [www.fao.org](http://www.fao.org)
- [www.naszdziennik.pl](http://www.naszdziennik.pl)

## **THE IMPACT OF MILK QUOTA ON THE DAIRY INDUSTRY IN POLAND AND IN ESTONIA AND THE SCENARIO OF THE SITUATION AFTER 2015**

**Summary:** This paper presents the situation on dairy sector in Poland and in Estonia after 2004 and the position of those two countries in relation to EC's decision. Polish and Estonian entry to the EU in 2004 resulted in adoption of mechanisms of Common Agricultural Policy. One of the main mechanism on the dairy market was the milk quotas that determine the amount of milk placed on the market. Polish administrative authorities decided on its implementation in 2004, in Estonia that system was introduced one year before accession, after first evaluating how well it works in the market. The producers, who sold to the purchasers the amount of milk that exceed the milk quotas are obligated to pay a levy. For 9 years since its implementation, Polish farmers exceeded the national quota just one time, in 2005/2006, in Estonia the amount of milk production was always below the limit. Because of the European Commission's decision, the year 2014/2015 will be the last, in which the mechanism will be obligatory. Both countries take different positions: Poland requests the extension of its operation at least until 2020 in order to further consolidation in the dairy farms, while in Estonia there is no logical justification for it.

**Key words:** milk quotas, dairy market, limitation of milk production

*Mgr Katarzyna Kosiak*  
*e-mail: [kasiakosiak@gmail.com](mailto:kasiakosiak@gmail.com)*