

GRZEGORZ IGNACZEWSKI
Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie
Oddział w Poznaniu

SYSTEM KWOTOWANIA PRODUKCJI MLEKA W POLSCE

1. Wstęp

W początkowym okresie funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej, tj. w latach 60-tych i 70-tych XX wieku, jednym z głównych jej celów było podniesienie produktywności rolnictwa, a przez to zapewnienie samowystarczalności żywnościowej krajom tworzącym wówczas Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Działania pobudzające produkcję rolniczą w przypadku wielu produktów rolnych, a w szczególności mleka, okazały się na tyle skuteczne, że pod koniec lat 70-tych i na początku 80-tych produkcja mleka i jego przetworów w krajach EWG znacznie przekroczyła spożycie. Ze względu na wyższe ceny podstawowych eksportowych przetworów mlecznych tj. masła i mleka w proszku, obowiązujące na rynku wewnętrznym EWG, w porównaniu do cen rynku światowego, zagospodarowywanie nadwyżek z rynku wewnętrznego wiązało się z koniecznością ponoszenia wysokich kosztów z budżetu Wspólnotowego (koszty przechowywania nadwyżek, subsydiowania eksportu). W roku 1984 podjęto bardzo radykalne działania mające na celu ograniczenie produkcji mleka i ograniczenie kosztów związanych ze stabilizacją tego rynku. Zastosowano wówczas, jeden z najbardziej drastycznych środków interwencyjnych jakim jest ilościowe ograniczenie produkcji surowca nazwane kwotowaniem. Środek ten okazał się na tyle skuteczny, że jest podstawowym narzędziem regulacji rynku mleka do dnia dzisiejszego. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej instrumentem tym zostali objęci także polscy rolnicy – producenci mleka.

2. Kwoty mleczne w EWG – podstawowe pojęcia i zasady

Przedstawienie zasad funkcjonowania systemu kwot mlecznych wymaga wcześniejszego omówienia podstawowych pojęć używanych w początkowym okresie funkcjonowania systemu.

Krajowa kwota mleczna

W ramach systemu kwotowania produkcji mleka przydzielono dla każdego kraju członkowskiego tzw. kwotę krajową, która stanowi górny limit ilości produkcji surowca mlecznego wprowadzonego do obrotu rynkowego w danym kraju, w tzw. roku mlecznym (rok mleczny trwa od 1 kwietnia do 31 marca następnego roku). Kwota krajowa dzieli się na trzy podkwoty:

- kwotę hurtową – obejmującą mleko dostarczane przez producentów do odbiorców, którzy organizują skup mleka z gospodarstw rolnych (mleczarni i innych organizacji skupujących mleko);
- kwotę sprzedaży bezpośredniej - obejmującą sprzedaż mleka lub produktów mlecznych bezpośrednio z gospodarstwa do bezpośredniego spożycia;
- kwotę rezerwy krajowej – kwotę tę każdy kraj może ustalić tak aby suma kwoty hurtowej, kwoty sprzedaży bezpośredniej i kwoty rezerwy krajowej nie przekraczała kwoty narodowej. Kwota rezerwy może być rozdysponowana na rzecz producentów rozpoczynających działalność lub ją rozwijających.

W krajach EWG, krajowa kwota mleczna podzielona została na poszczególnych producentów rolnych na podstawie produkcji z tzw. roku referencyjnego (rokiem referencyjnym w momencie wprowadzania systemu kwot mlecznych był rok 1981 i na podstawie produkcji z tego okresu dokonano podziału kwoty). Każdy rolnik mógł posiadać zarówno kwotę hurtową jak też i bezpośrednią.

Referencyjna zawartość tłuszczu

Dla zapewnienia wysokiej skuteczności systemu kwot mlecznych, oprócz ograniczenia ilości mleka wprowadzanego do obrotu, ograniczono również ilość tłuszczu mlecznego – głównego surowca do produkcji masła. Podstawową zasadą funkcjonowania tego ograniczenia było i nadal jest przypisanie do kwoty hurtowej zarówno na poziomie gospodarstwa jak również na poziomie krajowym, średniej zawartości tłuszczu z roku referencyjnego. Po zakończeniu danego roku kwotowego rozliczenie ilości wprowadzonego do obrotu mleka następuje po przeliczeniu faktycznie odstawionej ilości na mleko o referencyjnej zawartości tłuszczu. Obowiązuje zasada, że jeżeli średnia faktyczna zawartość tłuszczu w mleku odstawionym w danym roku kwotowym jest wyższa od wartości referencyjnej dany rolnik lub kraj członkowski może wprowadzić do obrotu mniej mleka niż wynika to z przydzielonej mu kwoty i na odwrót.

Cena docelowa

Była to teoretyczna cena płacona za surowiec produkowany przez rolników. Cena ta nie była administracyjną ceną minimalną, obligatoryjnie obowiązującą, a jedynie wartością, do której osiągnięcia dążono poprzez stosowanie instrumentów interwencji rynkowej.

Podstawową zasadą wymuszającą przestrzeganie ustalonych limitów było i jest stosowanie kar pieniężnych za przekroczenie kwoty mlecznej. W przypadku przekroczenia kwoty krajowej na dane państwo nakładana była kara w postaci opłaty specjalnej w wysokości 115 % ceny docelowej mleka, naliczanej od wielkości, o którą została przekroczona kwota krajowa. W rezultacie ścisłego monitorowania produkcji mleka przez krajowe instytucje administrujące systemem kwot, opłatę tą płaćci ci producenci, którzy przekroczyli przyznane im limity produkcyjne. Obecnie w UE również funkcjonuje system kar finansowych, jednakże zmieniono system ich naliczania (system ten zostanie omówiony w dalszej części niniejszego artykułu).

Ważną zasadą systemu kwot mlecznych w EWG, jak i obecnie w UE, jest niedopuszczanie do możliwości transferu kwot między krajami członkowskimi, natomiast dopuszcza się możliwość obrotu kwotami indywidualnymi przyznawanymi producentom mleka, jednak jest to uzależnione od wewnętrznych ustaleń danego kraju członkowskiego.

3. Negocjacje akcesyjne – ważny etap w drodze do Unii Europejskiej

Ponieważ decyzja o przystąpieniu Polski do UE oznaczała konieczność objęcia systemem kwotowania produkcji mleka także polskich rolników, dla przyszłości polskiego mleczarstwa, bardzo istotne były negocjacje akcesyjne. Strona polska musiała wynegocjować dla naszych producentów odpowiednio dużą kwotę produkcji mleka, dającą perspektywę rozwoju tego sektora po wejściu Polski do UE.

W okresie negocjowania wielkości kwoty mlecznej dla polskiego sektora mlecznego charakterystyczne były dwa ważne zjawiska: niski poziom intensywności produkcji mleka w porównaniu z ówczesnymi krajami UE oraz duże możliwości zwiększenia produkcji w przypadku stworzenia korzystnych warunków produkcyjnych (możliwość wystąpienia tzw. efektu opóźnienia). Ze strony unijnej głównym argumentem przemawiającym za ograniczeniem wysokości kwoty mlecznej dla Polski było występowanie nadwyżek na rynkach produktów mleczarskich w UE. W tabeli 1 przedstawiono stanowiska stron oraz wyniki negocjacji akcesyjnych dotyczących przyznania dla Polski kwoty mlecznej.

W wyniku negocjacji akcesyjnych przyznano również dla Polski referencyjną zawartość tłuszczu na poziomie 3,9%. Ustalenia dokonane w trakcie negocjacji akcesyjnych określiły możliwości rozwoju produkcji mleka w Polsce na najbliższe kilkanaście lat. Pomimo, iż wynegocjowana kwota mleczna jest niższa od oczekiwań polskich producentów, daje ona możliwości powiększenia produkcji, ponadto producenci mleka mają możliwość poprawy opłacalności produkcji poprzez wzrost wydajności.

**Początkowe stanowiska negocjacyjne Polski i UE dotyczące
ustalenia kwot mlecznych**

Stanowisko polskie				Stanowisko unijne
Polska ubiegala się o przyznanie kwot produkcji mleka na poszczególne lata po akcesji w następującej wysokości (w tys. ton):				UE nie przewidziała kwoty kroczącej. Propozycja dla Polski: kwota całkowita 8 875 tys. t, w tym: sprzedaż hurtowa 6 956 tys. t, sprzedaż bezpośrednia 1 918 tys. t
Rok	Kwota sprzedaży hurtowej	Kwota sprzedaży bezpośredniej	Łączna kwota mleczna	
2003	10 506	711	11 217	
2004	11 183	662	11 845	
2005	11 880	645	12 525	
2006	12 360	639	12 999	
2007	12 765	605	13 370	
2008	13 176	564	13 740	
Ustalenia końcowe				
Kwota sprzedaży hurtowej: 8 500 tys. t				
Kwota sprzedaży bezpośredniej: 464 tys. t				
Rezerwa restrukturyzacyjna ¹ : 416 tys. t				

Źródło: Opracowanie własne na podstawie:

- *Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*. Rada Ministrów RP, Warszawa, grudzień 2002.
- *Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze Rolnictwo* przyjęte przez RM w dniu 9 grudnia 1999 r.
- *Zmiana stanowiska negocjacyjnego Polski w obszarze Rolnictwo – zagadnienie inne niż ustawodawstwo weterynaryjne i fitosanitarne* przyjęta przez RM w dniu 14 maja 2002 r.
- *Odpowiedź Polski na wspólne stanowisko negocjacyjne UE w obszarze „rolnictwo” z dnia 31.10.2002*. CONF-PL 81/02.

4. Wdrażanie systemu kwot mlecznych w Polsce

Podstawę prawną dla wdrażania systemu kwotowania produkcji mleka w Polsce stanowiła ustawa z dnia 6 września 2001 r. o regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych². Ustawa ta wyznaczyła okres od dnia 1 kwietnia 2002 r. do dnia 31 marca 2003 r., na rok referencyjny dla producentów mleka. Ilość mleka odsta-

¹ Rezerwa ta będzie dostępna od 1 kwietnia 2006 r., w zakresie, w jakim spożycie mleka i przetworów mlecznych na potrzeby własne gospodarstw spadło od 2000 r. Decyzja o udostępnieniu rezerwy i jej rozdzieleniu na kwoty dla dostawców i sprzedaż bezpośrednią zostanie podjęta przez Komisję. Szerzej na temat rezerwy restrukturyzacyjnej patrz: *Dokument AA12/03* wchodzący w skład *Załącznika II do Traktatu Akcesyjnego. Bruksela, 31 stycznia 2003 r.*

² Dz. U. z dnia 12 listopada 2001 r. Nr 129 poz. 1446.

wionego do mleczarni lub innych podmiotów skupujących, w roku referencyjnym, była podstawą podziału krajowej kwoty hurtowej na poszczególnych producentów. W ustawie tej określono również termin wprowadzenia systemu kwotowania produkcji mleka w Polsce. Pierwszy rok kwotowy ustalono na okres od dnia 1 kwietnia 2004 r. do dnia 31 marca 2005 r³.

Po zakończeniu roku referencyjnego zarówno dostawcy hurtowi jak i dostawcy bezpośredni chcący uzyskać kwotę mleczną zobowiązani byli, w terminie do dnia 31 października 2003 r⁴, złożyć do Agencji Rynku Rolnego (ARR) wnioski o przyznanie im indywidualnych kwot mlecznych. Na podstawie tychże wniosków ARR dokonała, do końca lutego 2004 roku, przydziału kwot mlecznych poszczególnym producentom rolnym (była to tzw. pierwsza alokacja kwot). Jednakże tuż po rozpoczęciu pierwszego roku kwotowego dotychczasowa ustawa regulująca funkcjonowanie rynku mleka musiała być znowelizowana w celu dostosowania jej do zmienionych przepisów Unii Europejskiej (zmiany przepisów UE dotyczące kwot mlecznych były rezultatem tzw. reformy luksemburskiej z 2003 roku). Nowelizacji przepisów polskich dokonano ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 93, poz. 897).

5. Obecne zasady funkcjonowania systemu kwot mlecznych w Polsce

- reforma systemu kwotowania produkcji mleka z 2003 roku

Kluczowe znaczenie dla funkcjonowania systemu kwot mlecznych, zarówno w krajach UE jak i krajach, które przystąpiły do Wspólnoty w maju 2004 roku, miały ustalenia dotyczące kolejnej reformy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) podjęte w czerwcu 2003, w Luksemburgu. Nowe zasady weszły w życie z dniem 1 kwietnia 2004 r. Polska, mimo iż nie była jeszcze członkiem UE dostosowała również swoje przepisy do zmienionych zasad WPR. Obecnie w naszym kraju system kwotowania produkcji mleka opiera się na identycznych zasadach jak w pozostałych krajach członkowskich. Warto również nadmienić, że pierwszym rokiem kwotowym w Polsce, funkcjonującym w pełni na zasadach unijnych, z zastosowaniem wszystkich mechanizmów związane z tym systemem, jest rok kwotowy rozpoczęty 1 kwietnia 2005 roku (poprzedni rok kwotowy był okresem przejściowym pozwalającym praktycznie wdrożyć nowy w naszych warunkach system). Bardzo istotne jest, że według ustaleń reformy z Luksemburga funkcjonowanie systemu kwot mlecznych przedłużono do roku 2015.

5.1. Podstawy prawne

Od 1 kwietnia 2004 roku podstawę prawną dla funkcjonowania systemu kwotowania produkcji mleka, we wszystkich krajach członkowskich UE, stanowią następujące akty prawne:

³ Ibidem, art. 41.

⁴ Ostateczny termin składania wniosków przez dostawców bezpośrednich został przedłużony do dnia 30 listopada 2003 r.

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1788/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające opłatę w sektorze mleka i przetworów mlecznych.
- Rozporządzenie Komisji 595/2004 z dnia 30 marca 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania Rozporządzenia Rady 1788/2004 ustanawiającego opłatę w sektorze mleka i przetworów mlecznych.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1255/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych.

Wymienione akty prawa UE mają bezpośrednie zastosowanie w systemach prawa państw członkowskich. Jednakże niektóre zagadnienia uregulowane są w nich wariantowo, dając możliwość wyboru najkorzystniejszego wariantu poszczególnym krajom członkowskim. W Polsce uszczegółowieniem tych przepisów jest ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r., „o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych”⁵.

5.2. Podstawowa terminologia stosowana obecnie w systemie kwot mlecznych

Przed omówieniem obecnych zasad funkcjonowania systemu kwot mlecznych konieczne jest przybliżenie podstawowych terminów związanych z tymże systemem. Terminy te zostały zdefiniowane w wymienionych aktach prawnych.

- **Mleko** - oznacza produkt udoju jednej lub więcej krów (należy zwrócić uwagę, iż system kwotowania dotyczy wyłącznie mleka krowiego);
- **Inne przetwory mleczne** - wszelkie produkty inne niż mleko, w szczególności mleko odtłuszczone, śmietana, masło, jogurt i ser;
- **Producent** - rolnik⁶, który prowadzi gospodarstwo mieszczące się w obrębie terytorium geograficznego Państwa Członkowskiego i który produkuje oraz wprowadza do obrotu mleko albo przygotowuje się do tego w bardzo bliskiej przeszłości;
- **Gospodarstwo** oznacza wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika, które znajdują się na terytorium tego samego Państwa Członkowskiego⁷;
- **Skupujący** - przedsiębiorstwa lub grupy, które nabywają mleko od producentów:
 - aby poddać je skupowi, pakowaniu, przechowaniu, chłodzeniu i przetworzeniu, łącznie z pracami objętym umową,
 - aby je sprzedać jednemu lub kilku przedsiębiorstwom poddającym obróbce lub przetworzeniu mleko lub inne przetwory mleczne.

⁵ Dz. U. z 2004 r. Nr 93, poz. 897.

⁶ Definicję rolnika określono w art. 2 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i systemów wsparcia dla producentów niektórych upraw.

⁷ Definicja ta została określona w art. 2 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1782/2003.

- **Dostawa** (sprzedaż hurtowa) - wszystkie dostawy mleka, wyłączając wszelkie przetwory mleczne, od producenta do skupującego, bez względu na to czy transport jest przeprowadzony przez producenta, skupującego, przedsiębiorstwo przetwórcze czy poddające obróbce takie produkty czy też przez stronę trzecią;
- **Sprzedaż bezpośrednia** - wszelka sprzedaż lub transfer mleka przez producenta bezpośrednio do konsumentów, a także wszelka sprzedaż lub transfer innych przetworów mlecznych dokonane przez producenta;
- **Krajowa Ilość Referencyjna (KIR)** - ilość referencyjna mleka, którą można wprowadzić do obrotu, ustalona w odniesieniu do każdego Państwa Członkowskiego (do 1 kwietnia 2004 była to krajowa kwota mleczna);
- **Indywidualna Ilość Referencyjna (IIR)** - ilość referencyjną producenta na dzień 1 kwietnia każdego dwunastomiesięcznego okresu (roku kwotowego). Do 1 kwietnia 2004 r. była to indywidualna kwota mleczna.

5.3. Podstawowe zasady funkcjonowania systemu w Polsce

Instytucją odpowiedzialną za zarządzaniem systemem kwot mlecznych w Polsce jest Agencja Rynku Rolnego (ARR). Instytucja ta odpowiada za bezpośrednie zarządzanie Krajową Ilością Referencyjną, tzn. dokonała rozdziału ilości referencyjnych na poszczególnych producentów, a obecnie rozdziela dodatkowe ilości pochodzące z rezerwy mlecznej oraz nadzoruje transfery indywidualnych ilości referencyjnych dokonywane przez producentów. Odpowiada ona również za rozliczenie ilości mleka wprowadzonego do obrotu w roku mlecznym. Agencja prowadzi również rejestr producentów mleka oraz rejestr podmiotów skupowych.

Rolnik produkujący mleko może wprowadzać je do obrotu rynkowego pod warunkiem posiadania indywidualnej ilości referencyjnej (kwoty mlecznej). Przez wprowadzanie do obrotu rynkowego rozumie się wszelką sprzedaż mleka surowego jak też przetworów mlecznych produkowanych w gospodarstwie. Producenci sprzedający mleko surowe do podmiotów skupowych muszą posiadać indywidualną ilość referencyjną dla dostawcy hurtowego, natomiast rolnicy sprzedający mleko surowe oraz jego przetwory bezpośrednio z gospodarstw odbiorcom ostatecznym powinni posiadać indywidualną ilość referencyjną dla dostawców bezpośrednich. Rolnik może posiadać jednocześnie indywidualną ilość referencyjną zarówno dla dostawców bezpośrednich jak też dla dostawców hurtowych.

Kwotowaniu nie podlega mleko produkowane i zużywane na potrzeby wewnętrzne gospodarstwa (na spożycie własne rodziny rolnika oraz mleko przeznaczone do karmienia zwierząt). Nie podlega również kwotowaniu mleko inne niż krowie. Kwotowaniu podlega natomiast mleko i przetwory mleczne pochodzące z gospodarstwa rolnika, a zużywane na potrzeby prowadzonej działalności agroturystycznej.

Przedsiębiorstwa (podmioty skupowe) chcące prowadzić działalność polegającą na skupie mleka surowego na terenie Polski, muszą uzyskać wpis do krajowego rejestru podmiotów skupowych prowadzonego przez prezesa ARR. Rolnicy - dostawcy hurtowi mogą sprzedawać produkowane mleko wyłącznie zarejestrowanym podmiotom skupowym.

Producenci mleka posiadający IIR zarówno dla dostaw hurtowych jak i sprzedaży bezpośredniej, po zakończeniu roku kwotowego zobowiązani są przedstawić rozliczenie z wykonania posiadanej IIR (rozliczenie to musi być złożone do ARR w terminie do 15 maja następnego roku kwotowego). W przypadku IIR dla dostawców hurtowych rozliczenia w imieniu rolnika dokonuje zakład lub zakłady skupowe. Podmiot skupowy, odbierający mleko od rolnika - dostawcy hurtowego, zobowiązany jest prowadzić rejestr ilości skupionego mleka, a także raz w miesiącu przysyłać do rolnika oraz oddziału terenowego ARR informację o ilości mleka odstawnego w danym miesiącu, średniej zawartości tłuszczu oraz o ilości odstawnego mleka od początku roku kwotowego, w przeliczeniu na mleko o referencyjnej zawartości tłuszczu (stopień wykorzystania IIR). Przeliczenie mleka z rzeczywistą zawartością tłuszczu na mleko o referencyjnej zawartości jest konieczne ze względu na omówione wcześniej ograniczenie ilościowe. Dotyczy ono nie tylko produkcji surowca mlecznego, ale także produkcji tłuszczu mlecznego (referencyjne zawartości tłuszczu)⁸.

W przypadku dostawców bezpośrednich, a także dostawców posiadających jednocześnie IIR dla dostaw hurtowych jak i dla sprzedaży bezpośredniej, obowiązek ewidencjonowania produkcji i rozdysponowania mleka spoczywa na rolniku. Dostawca bezpośredni zobowiązany jest prowadzić rejestr produkcji i rozdysponowania mleka⁹. Po zakończeniu roku kwotowego (do dnia 15 maja) dostawca bezpośredni zobowiązany jest przesłać do oddziału terenowego ARR roczną informację o ilości mleka wprowadzonego do obrotu. Dostawcy bezpośredni, którzy część lub całość mleka produkowanego w gospodarstwie przetwarzają na produkty mleczne typu sery, masło, w rozliczeniu rocznym przeliczają ilość wyprodukowanych przetworów na mleko surowe przy wykorzystaniu ustalonych przeliczników¹⁰. W przypadku nie złożenia w wyznaczonym terminie dokumentów związanych z rozliczeniem wprowadzonej do obrotu ilości mleka, dyrektor

⁸ Szerzej na temat przeliczania rzeczywistych dostaw na mleko o referencyjnej zawartości tłuszczu zobacz art. 10 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 595/2004 z dnia 30 marca 2004 r., ustanawiające szczegółowe zasady stosowania Rozporządzenia Rady (WE) nr 1788/2003 ustanawiającego opłatę specjalną w sektorze mleka i przetworów mlecznych.

⁹ Szczegóły dotyczące wzoru oraz prowadzenia rejestru mleka - patrz Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 lutego 2004 r. w sprawie wzoru rejestru mleka i przetworów mlecznych, szczegółowych zasad jego prowadzenia oraz wzoru informacji rocznej o ilości wykorzystanego mleka (Dz. U. z 2004 r. Nr 35 poz. 318).

¹⁰ Szerzej na temat przeliczników - patrz art. 12 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 595/2004.

oddziału terenowego ARR może nałożyć na producenta mleka karę pieniężną lub karę w postaci przepadku kwoty mlecznej.

Podstawowym ograniczeniem w systemie kwotowania jest zasada, że producenci mleka z danego kraju członkowskiego mogą, w danym roku kwotowym, wprowadzić do obrotu rynkowego zarówno pod postacią mleka surowego jak i innych przetworów mlecznych, nie więcej surowca mlecznego niż wynosi Krajowa Ilość Referencyjna (KIR). W przypadku przekroczenia KIR państwo członkowskie zobowiązane jest zapłacić karę pieniężną odprowadzaną do wspólnego budżetu UE. Odpowiedzialność za terminowe odprowadzenie potencjalnej kary spoczywa na państwie członkowskim, jednak pieniądze te pochodzą od producentów, którzy przekroczyli swoje Indywidualne Ilości Referencyjne (IIR). Dostawcy hurtowi, którzy w danym roku kwotowym wyczerpią swoją IIR zobowiązani są odprowadzać zaliczkę na poczet ewentualnej kary, za każdy kilogram odstawionego mleka ponad IIR (obecnie w Polsce zaliczkę ustalono na poziomie 0,20 PLN/kg mleka). W sytuacji, gdy na poziomie kraju KIR nie jest przekroczona, kwota pobranych zaliczek jest zwracana producentom mleka. Natomiast jeżeli KIR została przekroczona pobrane zaliczki zostają zaliczone na poczet kary, a ewentualna kwota nadpłaty jest zwracana rolnikowi.

Do roku kwotowego 2003/2004 kara za przekroczenie posiadanej kwoty mlecznej była ustalana na poziomie 115% obowiązującej w danym roku kwotowym ceny docelowej mleka za każdy kilogram mleka sprzedany ponad posiadaną kwotę. Kara była naliczana oczywiście w sytuacji, gdy przekroczenie nastąpiło na poziomie kwoty krajowej. Obecnie na skutek zniesienia instrumentu, jakim była cena docelowa, kary za przekroczenie IIR zostały ustalone kwotowo, na następujących poziomach (w EURO/100kg): 30,91 EUR dla okresu 2005/2006, 28,54 EUR dla okresu 2006/2007 oraz 27,83 EUR dla okresu 2007/2008 i później¹¹.

Jednakże w sytuacji, gdy w danym roku kwotowym nastąpiło przekroczenie KIR rolnicy, którzy przekroczyli swoje IIR nie muszą płacić kary za całą ilość mleka sprzedaną ponad posiadaną IIR. Kwotę należnej kary ustala się jako iloczyn ilości mleka wprowadzonego do obrotu ponad IIR, stawki kary za przekroczenie oraz tzw. współczynnika realokacji. Współczynnik ten uwzględnia IIR niewykorzystane przez niektórych rolników. Współczynnik realokacji ustala się dzieląc sumę niewykorzystanych IIR oraz kwoty pozostającej w Krajowej Rezerwie przez sumę przekroczeń IIR. W ten sposób kwota środków pobranych od rolników odpowiada dokładnie kwocie kary, jaką państwo musi odprowadzić do budżetu Wspólnoty.

Również w sytuacji, gdy rolnik wprowadzi do obrotu w danym roku kwotowym mniej mleka niż wynosi posiadana przez niego IIR może liczyć się z nałoże-

¹¹ Art. 2 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1788/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego opłatę wyrównawczą w sektorze mleka i przetworów mlecznych.

niem na niego kary w postaci utraty niewykorzystanej części IIR. Kara taka może być nałożona w sytuacji, gdy producent w danym roku kwotowym wprowadzi do obrotu mniej niż 70% posiadanej IIR. Przepadkowi podlega wtedy cała niewykorzystana część IIR (nie dotyczy to oczywiście sytuacji, w której mamy do czynienia z działaniem „siły wyższej”). Nowością w systemie kwotowania produkcji mleka, wprowadzoną we wszystkich krajach Wspólnoty, jest zasada, że do wykonania kwoty mlecznej nie zalicza się mleka, które zostało wprowadzone do obrotu na podstawie umowy dzierżawy kwoty mlecznej. Oznacza to, że jeżeli rolnik wydzierżawi przynajmniej 30% IIR innemu producentowi, to po zakończeniu roku kwotowego ta wydzierżawiona część zostanie rolnikowi odebrana. Rozwiązanie to wprowadzono w celu uniemożliwienia praktyk szkodliwych dla mleczarstwa UE, a polegających na nabywaniu kwot mlecznych przez rolników nieprowadzących produkcji mleka i czerpaniu korzyści z wydzierżawiania kwot mlecznych.

5.4. Obrót kwotami mlecznymi

Przepisy prawne UE w zakresie systemu kwotowania produkcji mleka zezwalają na dokonywanie transferów IIR pomiędzy producentami mleka wewnątrz kraju członkowskiego. Nie dopuszcza się natomiast możliwości transferowania IIR pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskim. Organizacja obrotu IIR w poszczególnych państwach różni się, ponieważ przepisy prawne określają tylko ogólnie zasady tego typu transakcji. Z tego powodu zasady obrotu IIR przedstawione zostaną jedynie na polskim przykładzie¹². Podstawowe zasady związane z obrotem IIR to:

- Indywidualna Ilość Referencyjna (IIR) stanowi konkretną wartość majątkową.
- IIR może podlegać zbyciu, wydzierżawieniu, a także jest przedmiotem dziedziczenia.
- Posiadaczem IIR może być jedynie rolnik – producent mleka posiadający gospodarstwo rolne.
- Każda transakcja dla swojej skuteczności wymaga zgłoszenia i zatwierdzenia przez właściwego dyrektora oddziału terenowego ARR.

W obrocie IIR możemy wyróżnić kilka różnych rodzajów transferów:

- **sprzedaż gospodarstwa wraz z IIR** – w przypadku, gdy rolnik będący właścicielem IIR dokonuje sprzedaży całego gospodarstwa kwota mleczna przechodzi automatycznie na nabywcę;
- **dzierżawa gospodarstwa wraz z IIR** – w przypadku, gdy rolnik będący właścicielem IIR wydzierżawia całe swoje gospodarstwo innemu rolnikowi IIR jest wydzierżawiana razem z gospodarstwem. Nie ma wtedy

¹² Szerzej na temat regulacji unijnych tego zagadnienia patrz Rozporządzenie Rady (WE) nr 1788/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające opłatę w sektorze mleka i przetworów mlecznych.

- zastosowania zasada nakazująca wyprodukowanie przez właściciela IIR przynajmniej 70% IIR, pod rygorem utraty niewykorzystanej części. Rolnik wydzierżawiając IIR wraz z gospodarstwem nie podlega tego typu sankcji;
- **sprzedaż samej IIR** - może być dokonana na rzecz innego rolnika producenta mleka, którego gospodarstwo położone jest na terenie tego samego województwa co gospodarstwo sprzedającego;
 - **dzierżawa samej IIR** - może być dokonana na rzecz innego rolnika producenta mleka, którego gospodarstwo położone jest na terenie tego samego województwa co gospodarstwo sprzedającego. Umowa dzierżawy jest ważna wyłącznie do końca roku kwotowego, w którym została zawarta. Po zakończeniu roku kwotowego umowa dzierżawy automatycznie wygasa i musi być odnawiana. Rolnik może wydzierżawiać IIR nie dłużej niż przez trzy kolejne lata. Producent mleka oddający w dzierżawę swoją IIR powinien pamiętać, że w przypadku wydzierżawienia powyżej 30% posiadanej IIR, po zakończeniu roku kwotowego utraci wydzierżawioną część na rzecz ARR.
 - **konwersja IIR** - transfer ten polega na zamianie posiadanej przez rolnika IIR dla dostawcy bezpośredniego na IIR dla dostawcy hurtowego i odwrotnie. Rozróżniamy dwa rodzaje konwersji: konwersję czasową, która obowiązuje jedynie do końca roku kwotowego w którym została dokonana oraz konwersję stałą, czyli trwałą zamianę rodzaju IIR.

Istotną kwestią, związaną z transferami IIR, jest ustalanie referencyjnej zawartości tłuszczu dla rolnika który nabył IIR. Problem ten występuje ze względu na różnice w referencyjnych zawartościach tłuszczu, przydzielonych poszczególnym rolnikom. Tak więc rolnik dokonujący np. zakupu IIR nabywa z reguły limit z inną referencyjną zawartością tłuszczu. Referencyjna zawartość tłuszczu po dokonaniu transferu ustalana jest jako średnia ważona zawartość tłuszczu w kwocie dotychczasowej i nabywanej.

W przypadku dokonywania transferów IIR, takich jak sprzedaż czy dzierżawa, 5% ilości będącej przedmiotem transakcji jest potrącanie i zasila Krajową Rezerwę Krajowej Ilości Referencyjnej.

5.5. Krajowa Rezerwa Krajowej Ilości Referencyjnej

Jak już wcześniej wspomniano Krajowa Rezerwa ustalana jest przez dane państwo członkowskie w taki sposób, aby suma IIR dla dostawców hurtowych i bezpośrednich oraz Krajowej Rezerwy nie przekraczała całkowitej Krajowej Ilości Referencyjnej. W przypadku Polski Krajowa rezerwa utworzona została z nierozdysponowanych w pierwszej alokacji IIR. Do rezerwy trafiło wówczas około 1mln ton IIR dla dostawców hurtowych i około 5 800 ton IIR dla dostawców bezpośrednich. Krajową Rezerwę zasilają również IIR pochodzące od rolników którzy nie wykonali przydzielonych im limitów przynajmniej w 70% (o czym pi-

sano w części 5 c) niniejszego artykułu), IIR które cofnięto rolnikom nie przestrzegającym zasad rozliczeń oraz IIR potrącone przy dokonywaniu transferów. O przydział dodatkowej IIR może ubiegać się rolnik, który w danym roku kwotowym wprowadził do obrotu więcej mleka niż wynika to z posiadanej przez niego IIR. W poprzednim roku kwotowym minimalne przekroczenie IIR, uprawniające do wnioskowania o przyznanie dodatkowej ilości z Krajowej Rezerwy, wynosiło 10 000 kg, obecnie ilość tą obniżono do 5 000 kg.

6. Podsumowanie

Objęcie polskiego rolnictwa systemem kwotowania produkcji mleka ma obecnie i prawdopodobnie w następnych latach będzie miało decydujący wpływ na rozwój polskiego mleczarstwa. Sztywne, ilościowe ograniczenie ilości mleka wprowadzanego do obrotu rynkowego określa wyraźnie sposób w jaki należy dążyć do osiągnięcia lepszych wyników ekonomicznych produkcji. W takiej sytuacji zasada racjonalnego gospodarowania nakazuje dążenie do uzyskania zakładanego poziomu produkcji (na poziomie Krajowej Ilości Referencyjnej) przy minimalnych nakładach produkcyjnych. W Polsce wiele gospodarstw mleczarskich dysponuje jeszcze znacznymi możliwościami w zakresie wzrostu wydajności oraz redukcji kosztów wytwarzania i jak się wydaje, właśnie w tym kierunku podąża rozwój mleczarstwa w naszym kraju. W ostatnich latach obserwujemy chociażby dość znaczący wzrost wydajności mlecznej krów w polskich stadach. Z drugiej strony korzyścią jaka płynie z restrykcyjnych ograniczeń po stronie produkcyjnej, jest znacząca stabilizacja rynku, przekładająca się na poprawę sytuacji ekonomicznej gospodarstw mlecznych. Dodatkowym czynnikiem korzystnym dla producentów mleka jest niewątpliwie stabilność rozwiązań regulacyjnych dotyczących rynku mleka. Przepisy UE w tym zakresie, pozwalają na dość precyzyjne określenie perspektyw rozwojowych na następne lata, a więc racjonalniej planować wydatki inwestycyjne w gospodarstwach mleczarskich.

31 marca 2005 roku zakończył się pierwszy rok kwotowy w naszym kraju. Wstępne dane na temat wykonania Krajowej Ilości Referencyjnej wskazują na prawie stuprocentowe wykorzystanie przyznanego Polsce limitu produkcyjnego (wg wstępnych danych ARR na dzień 31 lipca 2005 stopień wykorzystania krajowej ilości referencyjnej dla dostawców hurtowych w roku kwotowym 2004/2005 wyniósł 98,2%)¹³. W porównaniu do roku referencyjnego, w którym sprzedaż hurtowa mleka była o około 1 milion ton niższa, nastąpił więc znaczący wzrost ilości mleka odstawnego do podmiotów skupowych. Analiza sytuacji polskiego mleczarstwa po pierwszym roku funkcjonowania systemu kwotowania produkcji mleka stanowić będzie treść następnego artykułu przygotowywanego przez autora.

¹³ Patrz: www.arr.gov.pl.

LITERATURA

1. Dokument AA12/03 wchodzący w skład Załącznika II do Traktatu Akcesyjnego. Bruksela, 31 stycznia 2003 r.
2. Odpowiedź Polski na wspólne stanowisko negocjacyjne UE w obszarze „rolnictwo” z dnia 31.10.2002. CONF-PL 81/02.
3. Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Rada Ministrów RP, Warszawa, grudzień 2002.
4. Rozporządzenie Komisji 595/2004 z dnia 30 marca 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania Rozporządzenia Rady 1788/2004 ustanawiającego opłatę w sektorze mleka i przetworów mlecznych.
5. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1255/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych.
6. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1788/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające opłatę w sektorze mleka i przetworów mlecznych.
7. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001.
8. Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze Rolnictwo przyjęte przez RM w dniu 9 grudnia 1999 r.
9. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz. . z dnia 12 listopada 2001 r. Nr 129 poz. 1446).
10. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 93, poz. 897).
11. Zmiana stanowiska negocjacyjnego Polski w obszarze Rolnictwo – zagadnienie inne niż ustawodawstwo weterynaryjne i fitosanitarne przyjęta przez RM w dniu 14 maja 2002 r.
12. Internet www.arr.gov.pl.