



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

ISSN 2081-6960

eISSN 2544-0659

Zeszyty Naukowe

Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Scientific Journal

Warsaw University of Life Sciences – SGGW

PROBLEMY ROLNICTWA ŚWIATOWEGO

PROBLEMS OF WORLD AGRICULTURE

Vol. 17 (XXXII)

No. 3

Warsaw University of Life Sciences Press

Warsaw 2017

Renata Grochowska¹

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy
Instytut Badawczy w Warszawie

Niespójność działań interwencyjnych na unijnym rynku mleka

Incoherence of Intervention Measures on the EU Dairy Market

Synopsis. Celem pracy była ocena działań interwencyjnych podejmowanych na unijnym rynku mleka w latach 2008-2016. Przyjęto hipotezę, że po 2008 r. można zaobserwować coraz większą niespójność polityki interwencyjnej w zakresie stosowanego instrumentarium, które wydaje się dość skuteczne w perspektywie krótkoterminowej, natomiast wywołuje znaczące perturbacje na rynku w dłuższej perspektywie. Z jednej strony wprowadzane są instrumenty zachęcające do ograniczenia produkcji mleka, z drugiej natomiast zwiększa się zakres płatności bezpośrednich związanych z produkcją, które przyczyniają się do wzrostu produkcji mleka. Stwierdzono, że zmiany zachodzące w stosowanym instrumentarium sprzyjają renacjonalizacji wspólnotowej polityki rolnej. Tak jak w poprzednich latach bazowano na instrumentach zwiększających dochody rolników w oparciu o środki unijne, obecnie widoczny jest trend wprowadzania instrumentów, które pozwalają na poluzowanie zasad pomocy państwa, umożliwiając wykorzystanie środków krajowych.

Słowa kluczowe: unijny rynek mleka, polityka interwencyjna

Abstract. The aim of the paper was to estimate intervention activities undertaken by the European institutions on the dairy market between 2008 and 2016. It was hypothesised that after 2008 growing incoherence of the intervention policy can be observed. The measures applied on the dairy market seem to be successful in short term, but they trigger the market perturbations in long term. For example, measures for reduction of milk production are being promoted at the same time a wide range of subsidy payments are being given, which actually boosts milk production. It could be concluded that present trends are fostering re-nationalisation of the Common Agricultural Policy. In previous years agricultural incomes were supported by European Union funds. Nowadays, more relaxed conditions for state aid have given rise to an increase in the use of national funding.

Key words: EU dairy market, policy intervention

Wprowadzenie

Rynek mleka należy od wielu lat do najbardziej subsydiowanych sektorów rolnych w Unii Europejskiej (UE). Stosowane instrumentarium ma głównie na celu wsparcie popytu wewnętrznego oraz zapewnienie stałego dochodu producentom mleka. Wysokie subsydiowanie wynika m.in. z długiego cyklu produkcji, wpływającego na niską elastyczność podaży i popytu na mleko oraz wyraźnej sezonowości produkcji, a co za tym idzie konieczności przetwarzania oraz przechowywania mleka i jego przetworów. Pomimo zachodzącej globalizacji rynek mleka jest nadal bardzo zróżnicowany pod względem stosowanych systemów produkcyjnych oraz struktury ponoszonych kosztów. Przekłada się to na różny poziom konkurencyjności gospodarstw mleczarskich i przetwórstwa w UE.

¹ dr hab., profesor IERiGŻ-PIB, ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa,
e-mail: Renata.Grochowska@ierigz.waw.pl

Złożoność oraz długie lata stosowania regulacji rynku mleka spowodowały, że obecnie trudno jest określić, na ile sytuacja na samym rynku jest efektem tej polityki, a na ile czynników rynkowych. Szczególnie, że polityka wspierająca rynek mleka ulegała ciągłym zmianom na skutek uwarunkowań wewnątrz unijnych i międzynarodowych. Ostatnie lata XX i początki XXI w. wskazują na coraz większą niespójność polityki interwencyjnej w zakresie stosowanego instrumentarium, które wydaje się dość skuteczne w perspektywie krótkoterminowej, natomiast wywołuje znaczące perturbacje na rynku w dłuższej perspektywie, zmuszając do podejmowania kolejnych działań interwencyjnych.

Dwa ostatnie kryzysy, w trakcie których doszło do znaczącego spadku cen mleka w 2009 i 2015 r., były następstwem wzrostu cen mleka w latach 2007-2008 i 2013-2014. Unijne dostawy mleka, dość stabilne do 2000 r., wzrosły o 2% w latach 2010-2011, o 0,7% w 2013 r. i aż o 4,4% w 2014 r. oraz 2% w 2015 r. (zniesienie kwot mlecznych). Większość światowych producentów mleka także zanotowała wzrost produkcji, co było wynikiem korzystnych warunków pogodowych oraz cen pasz. Wprawdzie w 2015 r. Nowa Zelandia zmniejszyła produkcję o 1%, to z kolei Stany Zjednoczone zwiększyły o 1,2%, a Australia o 2%. Biorąc pod uwagę wzrost podaży mleka w UE o 2%, dodatkowe zwiększenie światowej produkcji mleka wyniosło 5 mln ton, ze stałym popytem na produkty mleczne. Problem wysokiej globalnej podaży mleka pogłębiło jeszcze embargo rosyjskie, wprowadzone w sierpniu 2014 r. na import, w tym produktów mlecznych. Eksport produktów mlecznych z UE na rynek rosyjski wynosił w 2013 r. 1,5% produkcji unijnej i był szczególnie istotny dla krajów bałtyckich (Research, 2016).

Wysoka korelacja między cenami mleka na świecie a UE świadczy o silnej integracji rynku unijnego ze światowym. Z jednej strony rynek UE jest silnie uzależniony od rynku światowego, z drugiej natomiast wpływa na ceny globalne. Unia jest bowiem jednym z głównych producentów produktów mlecznych (38% światowej produkcji masła, 54% światowej produkcji sera – dane za 2012 r.) oraz eksporterów (zwłaszcza sera – 33% oraz odtłuszczonego mleka w proszku – 29%) (Outlook, 2016). Ma to znaczące implikacje dla skuteczności polityki interwencyjnej stosowanej na unijnym rynku mleka.

Celem artykułu jest przedstawienie działań interwencyjnych podejmowanych na unijnym rynku mleka w latach 2008-2016 oraz ich ocena, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu płatności związanych z produkcją na ten rynek. Ocenę przeprowadzono na podstawie aktów prawnych i strategicznych dokumentów unijnych oraz literatury przedmiotu, stosując metodę przeglądu i krytycznej analizy materiałów źródłowych.

Działania interwencyjne UE na rynku mleka w dobie kryzysu

Na unijnym rynku mleka wykorzystywane są liczne instrumenty o różnych sposobach oddziaływania. Pierwszą (najstarszą) grupę stanowią instrumenty wsparcia rynkowego mające na celu stabilizację rynku i podtrzymywanie cen. Instrumenty te tworzą podstawowy trzon regulacji rynku mleka: instrumenty stabilizujące rynek (interwencja na rynku masła i odtłuszczonego mleka w proszku), subsydia stymulujące popyt wewnętrzny (dopłaty do prywatnego przechowywania masła, serów i odtłuszczonego mleka w proszku), a także regulacje handlu zagranicznego (m.in. cła importowe, limity dostępu do rynku oraz subsydia exportowe). Drugą grupę stanowiły przez wiele lat instrumenty kontroli podaży, mające na celu ograniczenie nadprodukcji mleka na rynku unijnym. Należały do nich głównie kwoty mleczne wprowadzone w 1984 r., a zlikwidowane w 2015 r. Trzecią grupą,

stosunkowo najmłodszą, jest grupa instrumentów bezpośredniego wsparcia dochodów producentów poprzez płatności bezpośrednie (Policy instruments, 2017).

Sytuacja na unijnym oraz światowym rynku mleka w latach 2007-2008 początkowo sprzyjała przeprowadzeniu deregulacji rynku w UE. Potwierdzono decyzję o likwidacji kwot mlecznych po okresie przejściowym. Subsydia eksportowe produktów mlecznych zostały obniżone do zera (po raz pierwszy od 1968 r.). Wysokie ceny przyczyniły się także do eliminacji unijnych zapasów interwencyjnych.

Globalny kryzys finansowo-gospodarczy rozpoczęty w 2008 r. szybko zweryfikował przekonanie, że wystarczy jedynie zachować siatkę bezpieczeństwa (*safety net*) w ramach instrumentarium interwencyjnego. Od stycznia 2009 r. przywrócono na krótko subsydia eksportowe dla masła, serów, pełnego i odtłuszczonego mleka w proszku. Zwiększono też zakupy interwencyjne i dopłaty do prywatnego przechowywania. Zarówno Komisja Europejska, jak i państwa członkowskie uważały, że tak silny kryzys może w krótkim czasie poważnie naruszyć podstawy produkcji mleka w UE, co z kolei wpłynie na utratę konkurencyjności w dłuższej perspektywie. Dlatego wyasygnowano z budżetu unijnego dodatkowe 600 mln euro, nie licząc 5 mld euro płatności przyznanych producentom mleka w ramach systemu płatności bezpośrednich. Poluzowano ponadto zasady pomocy państwa, co pozwoliło na przyznanie rolnikom jednorazowego wsparcia w wysokości 15 tys. euro na gospodarstwo (Agritrade, 2011).

Zainicjowana została także dyskusja na temat skuteczności funkcjonowania łańcucha żywnościowego, co doprowadziło do powstania Grupy Ekspertów Wysokiego Szczebla (*High Level Experts Group*). Grupa ta miała wypracować propozycje zmian funkcjonowania sektora mleczarskiego, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii dotyczących kontraktów między producentami mleka a przetwórcami oraz siły przetargowej rolników (tzw. pakiet mleczny). Pakiet, wprowadzony w życie w kwietniu 2012 r., miał wzmocnić pozycję producentów mleka w łańcuchu żywnościowym oraz przygotować sektor mleka na prorynkowe zmiany (Report HLG, 2010).

Kolejny drastyczny spadek cen mleka w 2015 r. przyczynił się do uruchomienia następnego pakietu kryzysowego dla producentów mleka (500 mln euro decyzją Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa we wrześniu 2015 r.). Zgodnie z treścią art. 219 „Rozporządzenia ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych” (Regulation, 2013a) przeznaczono 420 mln euro na wyjątkową pomoc dla rolników specjalizujących się w produkcji zwierzęcej (dotyczyło bydła i trzody chlewnej). Koperta została podzielona wśród państw członkowskich według klucza dystrybucyjnego biorącego pod uwagę wielkość kwot mlecznych w danym kraju, wielkość spadku cen mleka, stopień zależności od embarga rosyjskiego i wpływ letniej suszy na ceny pasz. Państwa miały możliwość podwojenia wsparcia z budżetów krajowych. Podjęto również działania mające wzmocnić system interwencji oraz przechowywania wybranych produktów mlecznych, umożliwiono ponadto wcześniejszą wypłatę płatności z I i II filaru Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) oraz przeznaczono dodatkowe środki na programy promocyjne (Fact sheet, 2015).

Zastosowane działania nie poprawiły sytuacji na rynku mleka. Produkcja mleka nadal rosła, a ceny mleka były niskie. Warto wskazać dwa z wprowadzonych instrumentów, które dały negatywny sygnał dla producentów mleka, dotyczący przyszłości polityki interwencyjnej. Pierwszy z nich polegał na rozdysponowaniu 80% z przyznanej puli 420 mln euro pomocy w zależności od wielkości posiadanych przez państwa członkowskie kwot mlecznych. Drugi natomiast dotyczył odroczenia spłaty kar za przekroczenie kwot

mlecznych (ok. 409 mln euro) i rozłożenie ich na trzy lata. Decyzja ta, podjęta w marcu 2015 r., była szczególnie myląca dla producentów mleka z państw członkowskich, w których produkcja szybko rosła (głównie w latach 2014 i 2015), co widać chociażby na przykładzie Holandii i Irlandii. Działania te wskazują na preferencje w procesie decyzyjnym UE instrumentów przynoszących korzyści w krótkim okresie (dotyczy wsparcia dochodów rolniczych w sytuacji kryzysowej), mimo że mogą powodować zachwianie równowagi rynkowej w dłuższym czasie. Duże znaczenie ma w tym przypadku wpływ, jaki wywiera silne lobby producenckie i przetwórcze na decyzje podejmowane w ramach polityk interwencyjnych UE.

W marcu 2016 r. Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa podjęła decyzję o wprowadzeniu kolejnej rundy działań mających wesprzeć rolników w trwającym nadal kryzysie. Z jednej strony działania te miały modyfikować niektóre wcześniej zastosowane rozwiązania, z drugiej intencją było większe zorientowanie producentów mleka na wymogi rynku. Pakiet pomocy obejmował dobrowolną możliwość regulowania produkcji mleka zgodnie z treścią art. 219 i 222 Rozporządzenia (Regulation, 2013a) (dozwolona okresowa pomoc państwa członkowskiego dla sfinansowania tych działań), pełne wykorzystanie istniejących mechanizmów interwencyjnych włącznie z okresowym podwojeniem limitów określonych dla publicznej interwencji odtłuszczonego mleka w proszku i masła, a także większą elastyczność wsparcia krajowego (Press release, 2016a).

Warto tu zwrócić uwagę na fakt, że po raz pierwszy wykorzystano instrument dotyczący zarządzania podażą w sektorze mleka (art. 222), pozwalający organizacjom producenckim, ich stowarzyszeniom i organizacjom międzybranżowym oraz spółdzielniom w sektorze mleczarskim zawierać na czas określony dobrowolne porozumienia na wielkość produkcji i dostaw mleka. Wadą tego rozwiązania jest jego dobrowolność dla państw członkowskich, co stwarza możliwość „jazdy bez biletu”, w przypadku gdy tylko niektóre kraje zdecydują się na wprowadzenie instrumentu. Szczególnie, że środki w pierwszej wersji pakietu miały pochodzić z budżetów krajowych, co może pogłębić nierówne warunki konkurencji między rolnikami z różnych państw. Praktyka pokazała, że tylko niektóre spółdzielnie oraz organizacje rolnicze zdecydowały się na dobrowolną redukcję produkcji mleka. Instrument został wprowadzony zbyt późno, tj. w czasie gdy ceny mleka zaczęły ponownie wzrastać. Według Komisji Europejskiej (Press release, 2017) jedynie około 44 tysiące rolników skorzystało z systemu, ograniczając produkcję w UE o 851 700 ton mleka.

Po raz kolejny poluzowano zasady pomocy państwa, umożliwiając wsparcie rolników środkami krajowymi. Udzielanie tej pomocy jest ściśle określone w Traktatach, tak aby przeciwdziałać nierównym warunkom konkurencji między państwami członkowskimi. Państwa członkowskie mogły wesprzeć rolników na czas określony w wysokości do 15 000 euro (na gospodarstwo na rok) na korzystniejszych warunkach niż pomoc w zakresie *de minimis*.

Następny pakiet kryzysowy z lipca 2016 r. wynosił ponownie 500 mln euro. Wprowadzono pewne korekty odnośnie poprzednio zastosowanych działań. Przykładowo, przeznaczono ze środków unijnych pulę 150 mln euro dla producentów dobrowolnie redukujących produkcję mleka, tak aby nie różnicować poziomu wsparcia między państwami, finansowanego zgodnie z pierwszym pakietem kryzysowym z budżetów krajowych. Aktorzy procesu decyzyjnego UE nie mogli znaleźć kompromisu w jasnym określeniu politycznych lub ekonomicznych kryteriów służących zdefiniowaniu, gdzie może dochodzić do wzrostu produkcji mleka z wykorzystaniem wsparcia publicznego.

Jak wcześniej wspomniano, w pakiecie przeznaczono 150 mln euro na system zachęcający do redukcji produkcji mleka, ponadto państwa członkowskie otrzymały 350 mln euro z możliwością podwojenia przydzielonej puli z budżetów krajowych (środki te nie były traktowane jako pomoc państwa). Państwa miały także swobodę w dysponowaniu przydzielonymi środkami, z możliwością ich przeznaczenia na wsparcie ekstensywnych metod produkcji, małych gospodarstw, projektów kooperacyjnych czy dalszych instrumentów zachęcających do redukcji produkcji mleka (Press release, 2016b). Co ciekawe, państwa członkowskie uzyskały również możliwość modyfikacji systemu płatności bezpośrednich, polegającą na zwolnieniu z obowiązku zachowania tej samej wielkości stada, co *de facto* przekłada się na jego zwiększenie i wzrost produkcji mleka.

Płatności związane z produkcją mleka

W przedstawionych powyżej działaniach w ramach polityki interwencyjnej na unijnym rynku mleka widoczny jest pewien dualizm i brak konsekwencji. Z jednej strony zachęca się do redukcji produkcji mleka, z drugiej wprowadza instrumenty sprzyjające jej wzrostowi. Kolejnym przykładem tego dualizmu są płatności związane z produkcją, stosowane w ramach systemu bezpośredniego wsparcia producentów rolnych.

Reforma WPR z 2013 r. ponownie rozszerzyła możliwość stosowania tego typu płatności (do 15% koperty płatności bezpośrednich państwa członkowskiego). Dotychczasowy trend był odwrotny, ponieważ płatności te są kwestionowane przez Światową Organizację Handlu jako zakłócające równe warunki konkurencji w wymianie międzynarodowej (zaliczane do *blue box*). Zmiana nastąpiła pod naciskiem państw członkowskich, niektóre wręcz zarzucały Komisji Europejskiej zbyt restrykcyjne przestrzeganie zasad ich stosowania (Non-paper, 2017). Zgodnie z „Rozporządzeniem o płatnościach bezpośrednich” (Regulation, 2013b) mogą być obecnie stosowane w sektorach lub regionach ważnych z ekonomicznego, społecznego czy środowiskowego punktu widzenia dla danego kraju, które przechodzą okresowe trudności. Warunkiem jest zachowanie poziomu produkcji na obecnym poziomie, lecz kontrola czy faktycznie zostało to zachowane odbywa się *ex post*.

Zastosowanie płatności związanych z produkcją w celu wsparcia producentów mleka notyfikowało do Komisji Europejskiej 19 państw członkowskich (dane z 1 sierpnia 2014 r.). Tak więc ok. 20% środków przeznaczonych na pulę płatności związanych z produkcją udostępniono w 2015 r. gospodarstwom specjalizującym się w produkcji mleka. Unijny limit obejmuje 12,3 mln zwierząt (krów mlecznych, owiec i kóz), na które można przeznaczyć 829 mln euro w 2015 r., 837 mln euro w 2016 r. (wielkość puli wzrasta do 2019 r.) (Notification, 2015). Sektor produkcji mleka staje się więc, obok sektora cielęciny i wołowiny, najbardziej wspieranym sektorem w ramach systemu płatności związanych z produkcją.

Dzięki tym decyzjom 50% krów mlecznych w UE otrzymuje wsparcie związane z produkcją, przy czym stawki w poszczególnych państwach członkowskich są znacznie zróżnicowane, tj. od 27 do 728 euro na zwierzę (tab. 1). Niektóre państwa wspierają poprzez ten typ płatności prawie całą krajową populację krów mlecznych (np. Francja, Litwa, Hiszpania).

Tabela 1. Państwa członkowskie UE wspierające producentów mleka w ramach systemu płatności związanych z produkcją

Table 1. Member States supporting dairy producers under the scheme of coupled payments

Państwo ^a	Dostępny limit (liczba krów mlecznych)	Wielkość płatności na krowę w euro za 2016 r.	Ogólna wielkość wsparcia w mln euro za 2016 r.	Liczba krów mlecznych w 2013 r.	Procent krów otrzymujących wsparcie w porównaniu z populacją krajową ^b
Francja	3 660 000	34-86	134,66	3 737 180	98
Polska	2 678 000	57	152,68	2 343 530	114
Włochy	2 190 512	31-39	83,87	1 762 460	124
Hiszpania	850 823	61-142	93,58	876 070	97
Czechy	399 518	126	50,35	369 980	108
Litwa	310 408	82	25,31	318 140	98
Rumunia	300 000	272	81,50	1 147 320	26
Węgry	230 000	300	68,93	241 010	95
Bułgaria	194 923	123	23,92	314 670	62
Słowacja	166 000	201	33,43	145 520	114
Portugalia	151 831	82	12,50	264 790	57
Chorwacja	131 000	73	9,55	172 920	76
Belgia	121 175	27	3,32	188 600	64
Łotwa	84 501	167	14,10	166 560	51
Finlandia	63 489	497-728	32,00	283 120	22
Słowenia	39 139	122	4,79	103 850	38
Estonia	20 246	100	2,02	96 050	21
Malta	6 381	244	1,56	6 240	102
UE ogółem	11 597 946	67,9	828,07	23 212 230	50

^a Bez Cypru, który stosuje wsparcie dla owiec i kóz.^b Liczby przekraczające 100% w ostatniej kolumnie tabeli oznaczają, że niektóre państwa określiły swój limit ilościowy dla płatności związanych z produkcją na poziomie wyższym niż liczba krów mlecznych z 2013 r.

Źródło: Notification (2015); Matthews (2016).

Przeznaczona na krowy mleczne kwota 828 mln euro to dodatkowe wsparcie dla producentów mleka, oprócz pakietów kryzysowych z 2015 i 2016 r. Płatności bezpośrednie traktowane są jako bufor zabezpieczający dochody rolników w krótkiej perspektywie, nie redukują jednak zmienności tych dochodów i nie rozwiązują problemu zmienności cen.

W literaturze przedmiotu obecnych jest wiele analiz wskazujących zarówno na pozytywny, jak i negatywny wpływ płatności bezpośrednich na efektywność produkcji rolnej (np. Latruffe, 2010; Minviel i Latruffe, 2014). W kontekście niniejszego artykułu należy głównie podkreślić ich ujemny wpływ na równe warunki konkurencji między rolnikami z poszczególnych państw członkowskich. Państwa członkowskie mogą obecnie przeznaczyć znaczącą pulę środków na wsparcie wybranego sektora rolnego, korzystając przy tym ze środków unijnych (jeśli wybiorą opcję zastosowania określonego instrumentu polityki interwencyjnej) oraz z budżetów krajowych.

Podsumowanie i wnioski

Unijny rynek mleka należy ciągle do najbardziej regulowanych i subsydiowanych rynków rolnych w UE. Znaczący wpływ na sytuację tego rynku wywierały kwoty mleczne, skutecznie ograniczając podaż mleka. Nie były jednak w stanie przeciwdziałać wahaniom cen mleka, szczególnie pod koniec ubiegłego wieku. Większy wpływ na destabilizację rynku unijnego miały bowiem uwarunkowania globalne. Kwoty ostatecznie zniesiono w kwietniu 2015 r. Pomimo tego notowana jest nadal znacząca zmienność cen mleka, wynikająca z braku równowagi między podażą a popytem.

Przed 2008 r. następowała stopniowa deregulacja unijnego rynku mleka. Obniżono subsydia eksportowe produktów mlecznych do zera. Zlikwidowano unijne zapasy interwencyjne dzięki wysokim cenom światowym pod wpływem zwiększonego popytu krajów rozwijających się. Kryzys finansowo-gospodarczy z 2008 r. oraz spadek cen przetworów mlecznych na świecie zapoczątkowały odwrót od tych działań i ponowne wzmocnienie stosowanych dotąd instrumentów polityki interwencyjnej. Tylko w latach 2015-2016 przeznaczono na pomoc dla sektora mleczarskiego w dwóch pakietach kryzysowych 1 mld euro.

Szczególną wagę przypisuje się wsparciu dochodów producentów mleka. Temu ma chociażby służyć wyższa pula płatności związanych z produkcją. Pomimo kwestionowania ich przez Światową Organizację Handlu możliwy zakres ich stosowania został zwiększony do 15% koperty krajowej danego państwa członkowskiego. Doprowadziło to do sytuacji, kiedy to 50% populacji krów mlecznych w UE wspieranych jest poprzez płatności związane z produkcją. Wykorzystanie tej formy płatności w poszczególnych państwach członkowskich jest jednak bardzo zróżnicowane, co negatywnie wpływa na równe warunki konkurencji na rynku. Wskazuje to ponadto na znaczną niespójność obecnej polityki interwencyjnej na unijnym rynku mleka. Z jednej strony zachęca się do redukcji produkcji mleka, z drugiej rozszerza możliwość stosowania instrumentów sprzyjających tej produkcji.

Analiza trendów zachodzących w stosowanym instrumentarium polityki interwencyjnej UE na rynku mleka budzi także obawy odnośnie stopniowej renacjonalizacji tej polityki w nadchodzących latach. W 2016 r. po raz pierwszy zastosowano art. 222 „Rozporządzenia ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych” (Regulation, 2013a) pozwalający na czasowe zawieszenie zasad konkurencji, co miało ograniczyć produkcję mleka i przyczynić się do wzrostu cen mleka. Umożliwiło to państwom członkowskim wsparcie finansowe z budżetów krajowych grup producenckich, spółdzielni lub organizacji międzybranżowych w ograniczaniu produkcji mleka. Ponadto, każdy z pakietów pomocowych stwarzał możliwość przeznaczenia dodatkowych środków z budżetów krajowych na pomoc producentom mleka. Tak jak w poprzednich latach bazowano na instrumentach zwiększających dochody rolników w oparciu o środki unijne, tak obecnie widoczny jest trend wprowadzania instrumentów, które pozwalają na poluzowanie zasad wsparcia krajowego, umożliwiając wykorzystanie środków krajowych. Sprzyja to sytuacji, gdy jedno państwo wspiera swych rolników w większym zakresie niż inne i dochodzi do renacjonalizacji wspólnotowej polityki rolnej.

Literatura

- Agritrade (2011). Executive Brief 2011: Dairy sector. Agritrade. Informed analysis, Expert opinions. Pobrane 15 maja 2017 z: <http://agritrade.cta.int/Agriculture/Commodities/Dairy/Executive-Brief-2011-Dairy-sector>.
- Fact sheet (2015). European Commission – Fact sheet. Annex: Comprehensive package of measures, Brussels, 7 September 2015.
- Latruffe, L. (2010). Competitiveness, Productivity and Efficiency in the Agricultural and Agri-Food Sectors, OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No. 30, OECD Publishing. Pobrane 15 maja 2017 z: <http://dx.doi.org/10.1787/5km91nkd6d6-en>.
- Matthews, A. (2016). Milk policy in the EU – a case of policy incoherence, Blog, 25 April 2016.
- Minviel, J.J., Latruffe, L. (2014). Meta-regression analysis of the impact of agricultural subsidies on farm technical efficiency, Paper prepared for presentation at the EAAE 2014 Congress 'Agri-Food and Rural Innovations for Healthier Societies', 26-29 August 2014, Ljubljana, Slovenia, 1-13.
- Non-paper (2017). Voluntary Coupled Support – Information from the Bulgarian, Croatian, Cyprus, Czech, Finnish, French, Greek, Italian, Latvian, Polish, Romanian and Slovenian delegations, Council of the European Union, No 6861/17, Brussels, 1 March 2017.
- Notification (2015). Voluntary coupled support – sectors mostly supported. Notification of decisions taken by Member States by 1 August 2014. Informative note, European Commission, Brussels, 30 July 2015.
- Outlook (2016). EU Agricultural Outlook. Prospects for the EU agricultural markets and income 2016-2026. European Commission, December 2016.
- Policy instruments (2017). Policy instruments for the dairy sector. Agricultural and rural development, European Commission, Brussels. Pobrane 17 maja 2017 z https://ec.europa.eu/agriculture/milk/policy-instruments_en.
- Press release (2016a). European Commission – Press release. European Commission activates exceptional measures to further support of European farmers in crisis, Brussels, 14 March 2016.
- Press release (2016b). European Commission – Press release. European Commission outlines new support package worth 500 mln euro for European farmers, Brussels, 18 July 2016.
- Press release (2017). European Commission – Press release. EU support scheme helps to reduce milk production, Brussels, 16 March 2017.
- Regulation (2013a). Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007, OJ L 347/671, 20.12.2013.
- Regulation (2013b). Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009, OJ L 347/608, 20.12.2013.
- Report HLG (2010). High Level Group makes 7 recommendations for EU dairy sector. European Commission, 15 June 2010, Pobrane 17 maja 2017 z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-742_en.htm.
- Research (2016). Research for Agri Committee – the future of market measures and risk management schemes. Study. IP/B/AGRI/IC/2015-194, European Parliament, October 2016.