

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sytuacji po zniesieniu systemu kwot mlecznych w 2015 r.

(opinia z inicjatywy własnej)

(2015/C 242/04)

Sprawozdawca: Padraig WALSH

Dnia 10 lipca 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

sytuacji po zniesieniu systemu kwot mlecznych w 2015 r. (opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 8 stycznia 2015 r.

Na 504. sesji plenarnej w dniach 21–22 stycznia 2015 r. (posiedzenie z dnia 21 stycznia 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 219 do 1 (14 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet jest zdania, że uzgodnione w 2008 r. zniesienie od 31 marca 2015 r. systemu kwot mlecznych stanowi zasadniczą zmianę. Od wprowadzenia w dniu 1 kwietnia 1984 r. tego kompleksowego systemu zarządzania produkcją, z upływem czasu stało się coraz wyraźniej widoczne, że nie udało się wystarczająco skutecznie wesprzeć i ustabilizować cen mleka i dochodów rolników, a produkcja mleka w UE spadła, podczas gdy na świecie znacznie wzrosła.

1.2. EKES uważa, że polityka UE w stosunku do mleczarstwa po zniesieniu systemu kwot mlecznych, tj. po 2015 r., musi nie tylko umożliwić wzrost i rozwój, lecz także zapobiegać porzuceniu chowu bydła mlecznego i wspierać drobniejszych producentów rolnych, zwłaszcza na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania i w regionach górskich. Musi ona umożliwić rolnikom w UE, a w ostatecznym rozrachunku również gospodarce UE, korzystanie z rosnących światowych rynków mleczarskich, uznając i promując jednocześnie równie wartościowy wkład gospodarczy i społeczny znajdujących się w trudnej sytuacji małych gospodarstw mleczarskich w wielu europejskich regionach.

1.3. EKES sądzi, że należy tego dokonać poprzez wykorzystanie w pełni przepisów II filaru WPR na lata 2014–2020 i pakietu mlecznego w celu zapewnienia utrzymania rodzinnych gospodarstw mleczarskich na całym terytorium. Należy wspierać uczestnictwo w organizacjach producentów, które mogą pomóc rolnikom w poprawie ich pozycji w łańcuchu dostaw, natomiast środki dotyczące transferu wiedzy powinny zostać ukierunkowane na pomoc rolnikom w zwiększaniu efektywności technicznej i gospodarczej.

1.4. Niemniej zdaniem EKES-u budżety i środki przeznaczone na filar II bądź środki przewidziane w pakiecie mlecznym, który stanowi obecnie część WPR na lata 2014–2020, z całą pewnością nie wystarczą do ochrony znajdujących się w trudnej sytuacji producentów mleka czy to na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania i obszarach górskich, czy to poza nimi. Dodatkowe środki mogą być konieczne do zapewnienia tym rolnikom dostatecznych dochodów i sprawiedliwego udziału w zyskach rynkowych. Należy im również umożliwić korzystanie z usług doradczych dotyczących wydajności, dywersyfikacji i przekierowania produkcji, by pomóc im w podejmowaniu jak najlepszych decyzji z myślą o ich przyszłości i przyszłości ich następców, pamiętając o ograniczonych możliwościach generowania dochodów przez ich znajdujące się w niekorzystnej sytuacji gospodarstwa.

1.5. EKES uważa, że równie istotne jest zapewnienie komercyjnym i konkurencyjnym producentom mleka na wszystkich obszarach, w tym tych, które są bardziej odpowiednie do celów zrównoważonej i konkurencyjnej produkcji mleczarskiej przeznaczonej na eksport, możliwości rozwijania przedsiębiorstwa w reakcji na szybko rosnący popyt światowy, co przyczyni się do wzrostu zatrudnienia i dochodów gospodarki na obszarach wiejskich UE. Niemniej jednak głównym wyzwaniem dla tych rolników będzie duża zmienność dochodów związana z wahaniami zarówno cen produktów mleczarskich (i w związku z tym cen mleka u producentów), jak i kosztów produkcji. Niezbędne jest, aby UE ułatwiała opracowywanie przez państwa członkowskie oraz sektor rozwiązań fiskalnych i prostych instrumentów zabezpieczających, takich jak umowy przewidujące stałą marżę, do których rolnicy mieliby łatwy dostęp.

1.6. EKES zdecydowanie przekonuje, że należy dokonać przeglądu rozwiązań tworzących „siatkę bezpieczeństwa” w ramach nowej WPR, a także na bieżąco kontynuować ten przegląd, ze względu na **niedostateczny poziom** tych rozwiązań, aby zapewnić, że będą one lepiej odzwierciedlać faktyczne koszty produkcji.

1.6.1. Trzeba rozwijać promocję produktów mleczarskich zarówno na rynkach krajowych, jak i eksportowych UE. UE musi wspierać poszukiwanie i rozwój nowych rynków oraz dbać o to, by międzynarodowe umowy handlowe były wyważone i zapewniały eksporterom z UE sprawiedliwy dostęp.

1.6.2. Na rynku krajowym UE musi dążyć do popularyzacji korzyści zdrowotnych ze spożycia przetworów mlecznych, które to korzyści zostały potwierdzone w ostatnich badaniach naukowych.

1.6.3. UE musi również wzmocnić regulację rynku detalicznego w celu uregulowania spekulacji prowadzonej przez detalistów oraz poprawy zdolności rolników do odzyskania poniesionych kosztów.

1.7. Wreszcie, trzeba uznać i wesprzeć kluczową rolę spółdzielni w sektorze mleczarskim. Spółdzielnie odgrywają wiodącą rolę w światowym przemyśle mleczarskim. Zgodnie z badaniem Rabobank z lipca 2014 r. ⁽¹⁾ spośród dziesięciu największych na świecie zakładów mleczarskich cztery są spółdzielniami. Spółdzielnie mogą odgrywać znacznie większą rolę we wspieraniu producentów mleka w obliczu niestabilności niż prywatni nabywcy/przetwórcy mleka, gdyż ich dostawcy są przeważnie również ich udziałowcami. Oferują także znacznie bardziej stabilne zobowiązania długoterminowe do skupu mleka od zrzeszonych w nich członków po cenach do przyjęcia z ekonomicznego punktu widzenia.

2. Kontekst – wyciąganie wniosków z wcześniejszych doświadczeń

2.1. Średnia cena mleka w UE we wrześniu 2014 r. wynosiła 37,47 centa/kg (źródło: „LTO milk review”) ⁽²⁾, co oznacza 8,2-procentowy spadek w stosunku do średniej ceny w lutym 2014 r. zgłoszonej przez to samo źródło.

2.2. Do późnej wiosny utrzymywaniu się wysokich cen sprzyjał silny popyt światowy. Jednakże rozpoczęła się korekta cen, gdyż wzrost produkcji w grupie głównych eksporterów (+4,3% rocznie w okresie styczeń – wrzesień 2014 r.) następuje szybciej niż znaczący wzrost popytu (+2–2,5% rocznie), będący udziałem przede wszystkim rynków wschodzących. Ostatnio, dodatkowy wpływ na ceny towarów, a tym samym ceny producenta w drugiej połowie 2014 r., miało czasowe wycofanie się Chin z rynku, z powodu nadmiernych zakupów dokonanych w poprzednich miesiącach, oraz embargo na przywóz unijnych produktów mleczarskich do Rosji, stanowiących 33% eksportu produktów mleczarskich z UE.

2.2.1. W związku z szybko spadającymi cenami mleka pod koniec 2014 r. producenci mleka w UE są słusznie zaniepokojeni prawdopodobnym wpływem kilku następnych miesięcy na ich dochody w miarę, jak UE odchodzić będzie od systemu kwot, a produkcja z innych regionów świata będzie nadal rosła, przynajmniej w perspektywie krótkoterminowej. Słusznie kwestionują również gotowość i zdolność UE do wspomnienia ich w okresie nieuchronnie niskich cen mleka i dochodów w tym sektorze w związku z przyszłymi kryzysami.

2.3. Średnio- i długoterminowe perspektywy dla mleka i przetworów mlecznych nadal pozostają zdecydowanie korzystne zarówno na rynku światowym, jak i na rynkach krajowych. Światowy popyt nadal zachowuje się w sposób dynamiczny, zwłaszcza w gospodarkach wschodzących, oraz ma solidne oparcie w postaci trwałych tendencji demograficznych. Nawet na dojrzałych rynkach krajowych w Europie rośnie popyt na tradycyjne produkty wysokiej jakości, z których wiele powstaje na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, z mleka wyprodukowanego przez gospodarstwa znajdujące się w niekorzystnej sytuacji, i jest wysoce cenionych przez konsumentów. Innowacyjne produkty mleczarskie, takie jak żywność dla sportowców, żywność medyczna i żywność dla niemowląt na bazie serwatki, a także inne przetwory mleczne, są kategoriami produktów wysokiej wartości, których sprzedaż szybko rośnie zarówno na rynkach krajowych, jak i międzynarodowych.

2.4. Można oczekiwać wzrostu produkcji po zniesieniu kwot zwłaszcza w tych państwach członkowskich, w których obecnie jest ona ograniczona kwotami, takich jak Irlandia, Niemcy, Niderlandy, Dania, Austria i Polska, a także Francja.

⁽¹⁾ https://www.rabobank.com/en/press/search/2014/dairy_top20.html

⁽²⁾ <http://www.milkprices.nl/>

2.5. Nadal jednak istnieją wątpliwości co do zdolności ram regulacyjnych UE do stawienia czoła przypadkom skrajnych wahań na rynkach lub sytuacji kryzysowej, zwłaszcza gdy chodzi o pomoc rolnikom w radzeniu sobie w sytuacji, kiedy marże i dochody są niestabilne, oraz o zapewnienie zrównoważonego rozwoju produkcji mleka w całej Unii Europejskiej.

2.6. Rosyjskie embargo i wywołany przez nie efekt domina na wszystkich rynkach przetworów mlecznych w UE były pierwszym sprawdzianem dla nowego unijnego systemu zarządzania kryzysowego. Ograniczony wpływ ponownego wprowadzenia dopłat do prywatnego przechowywania sera (przed nagłą z nich rezygnacją) oraz dopłat do prywatnego przechowywania masła i odtłuszczonego mleka w proszku, a także przedłużony okres zakupu interwencyjnego i większe wydatki na promocję sprawiają, że wątpliwości są uzasadnione. Trzeba opracować dodatkowe środki w celu przezwyciężenia kryzysów rynkowych, lecz przede wszystkim UE musi być przygotowana na ich szybką i stanowczą realizację.

2.6.1. UE może wyciągnąć wnioski ze swojej reakcji na poważne załamanie popytu na przetwory mleczne i spadek ich cen, które nastąpiły wskutek kryzysu finansowego w latach 2008–2009. Powolność działań Komisji Europejskiej sprawiła, że w 2009 r. dopiero po 6 miesiącach skupu interwencyjnego masła i 8 miesiącach skupu interwencyjnego odtłuszczonego mleka w proszku ceny rynkowe zaczęły się podnosić powyżej pełnego ekwiwalentu ceny interwencyjnej. Przez większą część roku 2009 (marzec–grudzień), a także w 2010 r. (do sierpnia) przyjmowano masło do prywatnego przechowywania. W 2009 r. na wszystkie środki interwencyjne wspierające rynki przeznaczono łącznie 370 mln EUR, z czego 181 mln EUR na refundacje wywozowe. W 2010 r. na ten sam cel przeznaczono łącznie 529 mln EUR, z czego 186 mln EUR na refundacje wywozowe. W 2010 r. Komisja Europejska uzyskała 31 mln EUR ze sprzedaży zapasów interwencyjnych odtłuszczonego mleka w proszku i masła, a w 2011 r. kolejne 73 mln EUR ze sprzedaży odtłuszczonego mleka w proszku. Znaczące ilości zapasów zostały również wykorzystane w ramach programu pomocy osobom najbardziej potrzebującym, który w przeciwnym razie wymagałby wkładu finansowego z budżetu UE⁽³⁾.

2.6.2. Również w latach 2009–2010 Parlament Europejski głosował za bezpośrednim wypłaceniem producentom mleka w UE 300 mln EUR. Wypłata ta wynosiła nieco poniżej 600 EUR na rolnika (na podstawie przydziału kwoty w Irlandii) i została przekazana z dużym opóźnieniem na początku 2010 r., gdy ceny zaczynały się już podnosić. Nie jest jasne, ile kosztowało zastosowanie tego środka. To doświadczenie uczy, że takie płatności bezpośrednio w niewielkim stopniu zmieniają sytuację na rynku, a w ostatecznym rozrachunku niewielka dotacja dla rolnika bardzo dużo kosztuje.

2.6.3. W czasie kryzysu na rynku mleczarskim w 2009 r. koszty produkcji były znacznie niższe niż obecnie. Koszty produkcji w Irlandii wynosiły wówczas 19c/l i do 2014 r. wzrosły do 25,6c/l. Interwencyjna „siatka bezpieczeństwa”, którą stanowią obecne ceny interwencyjne skupu odtłuszczonego mleka w proszku i masła, odpowiada cenie producenta w wysokości około 20c/l, w związku z czym straciła zupełnie związek z kosztami produkcji ponoszonymi przez rolników.

2.7. Przedstawiono pomysły, w jaki sposób wyposażyć UE w środki umożliwiające zachowanie opłacalnej produkcji mleczarskiej w sytuacjach kryzysowych i w jaki sposób lepiej radzić sobie ze szkodliwymi skutkami dla produkcji mleka w regionach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Ważne jest, aby przedstawione środki były adekwatne do potrzeb i spójne z europejskim rynkiem mleczarskim, na którym ceny przetworów mlecznych, nawet w krajach, które nie są eksporterami, znajdują się obecnie pod znacznym wpływem globalnych trendów. Faktu tego nie zmienia proponowanie jakichkolwiek form jednostronnego zarządzania produkcją mleka w UE, nawet o dobrowolnym charakterze.

3. Perspektywy dla rynków mleczarskich po 2015 r.

3.1. Prognozy ONZ dotyczące globalnych tendencji demograficznych i społeczno-gospodarczych wskazują, że liczba ludności na świecie wzrośnie z 7 mld obecnie do 8,4 mld w roku 2030 r. i 9,6 mld w roku 2050⁽⁴⁾. Oczekuje się, że większość, jeśli nie całość, tego wzrostu przypadnie na kraje wschodzące, i będzie mu towarzyszyć równoważny wzrost „klasy średniej”. W wydanym w 2012 r. dokumencie analitycy HSBC Global⁽⁵⁾ stwierdzają, że do 2050 r. liczba ludności osiągającej przynajmniej średni poziom dochodów wyniesie 2,6 mld, co będzie stanowić więcej niż jedną trzecią obecnej liczby ludności na świecie. Grupa tych osób będzie nie tylko liczniejsza, lecz także zamożniejsza i wymagająca, gdy chodzi o nawyki konsumpcyjne. Osoby te w coraz większym stopniu dążą do zaspokojenia zapotrzebowania na proteiny w postaci raczej białka zwierzęcego niż roślinnego.

⁽³⁾ Sprawozdania Komisji na temat środków interwencyjnych w sektorze mleczarskim z lat 2008, 2009, 2010, 2011 (EU MMO).

⁽⁴⁾ „World Population Prospects: the 2012 Revision”, ONZ, czerwiec 2013 r.

⁽⁵⁾ „Consumer in 2050 – The Rise of the Emerging Market Middle Class”, HSBC Global, październik 2012 r.

3.2. W tym kontekście przetwory mleczne zajmują szczególnie znaczącą pozycję, ponieważ są one postrzegane przez rządy i obywateli jako element zdrowego żywienia społeczeństwa, pożądany i często wspierany przez oficjalne czynniki (np. program „mleko w szkole” w Chinach).

3.3. OECD i FAO w ostatnim wydaniu przeglądu „Agricultural Outlook”⁽⁶⁾ przewidują, że globalny popyt na przetwory mleczne będzie wzrastał o ok. 2 % rocznie do 2023 r., zwłaszcza w odniesieniu do odtłuszczonego mleka w proszku, serwatki i sera, natomiast w przypadku masła wzrost ten będzie nieco wolniejszy i wyniesie ok. 1 %. W 7. indeksie cen mleka opublikowanym w październiku 2014 r. międzynarodowe przedsiębiorstwo produkujące opakowania do przetworów mlecznych Tetra Pak zasugerowało, że roczny wzrost popytu w tym okresie wyniesie 3,6 %. Zarówno ci, jak i inni eksperci, tacy jak GIRA, IFCN i CNIEL⁽⁷⁾, stwierdzili, że w długim okresie wzrost produkcji będzie starał się nadążyć za wzrostem popytu, ponieważ stosunkowo niewiele regionów nadaje się wybitnie do produkcji zrównoważonej pod względem ekologicznym i konkurencyjnej. Wśród nich znajduje się kilka regionów UE, położonych zwłaszcza na krańcach północnych i zachodnich Unii.

4. Wahania marż głównym wyzwaniem dla producentów mleka

4.1. Podczas gdy ogólne perspektywy przedstawiają się bardzo pomyślnie, przejściowe braki równowagi między popytem a podażą, takie jak obecny, będą tymczasowo wywoływać presję na ceny, a tym samym i na dochody gospodarstw. Zjawisko to nasili się dodatkowo z powodu występowania podobnych zmiennych światowych tendencji w przypadku zbóż i innych składników pasz. Biorąc pod uwagę trendy demograficzne, wydarzenia te będą najprawdopodobniej krótkotrwałe, jednak w przypadku braku nowych strategii dostosowawczych mogą się one potencjalnie okazać bardzo destrukcyjne.

4.2. Zmienność cen mleka, a co za tym idzie dochodów, jest stosunkowo nowym doświadczeniem dla wszystkich europejskich producentów mleka. Zjawisko to wystąpiło po wycofaniu wielu środków wsparcia rynku i obniżeniu cel przywozowych w latach 2005–2007, na początku poprzedniej reformy WPR.

4.3. Podczas gdy zastąpienie wsparcia rynku płatnościami bezpośrednimi dla rolników przyczyni się do pomocy rolnikom zmagającym się ze zmiennością dochodów, pewne dodatkowe strategie będą niezbędne ze względu na poziom redystrybucji płatności i ekstremalne wahania dochodów rynkowych.

5. Zarządzanie produkcją – nieefektywna strategia

5.1. Po raz pierwszy rolnictwo zostało uwzględnione w międzynarodowej umowie handlowej, gdy zawarto porozumienie Rundy Urugwajskiej w ramach GATT (obecnie WTO), które obowiązywało w latach 1986–1994. Doprowadziło to do zasadniczych zmian w kierunku polityki UE. Możliwość importu wzrosła wskutek ogólnego obniżenia stawek celnych i wprowadzenia bezcłowych kontyngentów przywozowych. Nowe porozumienie GATT wiązało się również z przesunięciem wsparcia z rynków na płatności bezpośrednie dla rolników, które później stały się coraz bardziej oddzielone od produkcji. Wprowadzony zaledwie 2 lata wcześniej europejski system kwot mlecznych pozostał bez zmian i był kilkakrotnie przedłużany.

5.2. W 2003 r., podczas przeglądu śródk okresowego ówczesnej WPR, państwa członkowskie UE zgodziły się wycofać system kwot z dniem 31 marca 2015 r. Po podjęciu decyzji, w 2008 r., wprowadzono dalsze środki łagodzące w celu łatwiejszego zniesienia systemu kwot. Zmiana kierunku polityki, która wyraźnie odchodzi od ograniczeń produkcji czy też zarządzania produkcją, następuje w czasie gwałtownego wzrostu światowych rynków. Sensownym rozwiązaniem jest zatem umożliwienie europejskim producentom mleka i europejskiemu przemysłowi mleczarskiemu – a ostatecznie gospodarce UE – zaopatrywania tych rynków, co częściowo zrekompensuje olbrzymie straty udziału w rynku poniesione w ciągu 30 lat stagnacji kwot.

5.3. Jednak ze względu na nową zmienność cen po wdrożeniu poprzedniej WPR, która doprowadziła do poważnego kryzysu dochodów z przetworów mlecznych w 2009 r., ponownie zaczęto się zastanawiać nad korzyściami z ograniczenia produkcji, a w ciągu kilku ostatnich lat w różnych kręgach brukselskich omawiano szereg różnych propozycji opartych na zarządzaniu produkcją.

⁽⁶⁾ <http://www.oecd.org/fr/sites/perspectivesagricolesdelocdeetdelafao/produits-laitiers.htm>

⁽⁷⁾ GIRA Food Consultancy, the International Farm Comparison Network oraz francuskie *Centre National Interprofessionnel de l'Industrie Laitiere*.

5.4. Jednym z przykładów jest „propozycja Dantina” przyjęta latem 2013 r. przez PE podczas negocjacji w sprawie WPR na lata 2014–2020. Zakłada ona, że w przypadku zakłóceń na rynku, rolnicy byłoby zachęceni do dobrowolnego ograniczenia produkcji („wykup”) oraz nakładano by kary na tych, którzy ją zwiększają. Propozycja ta stała się przedmiotem analizy przeprowadzonej na zlecenie Europejskiego Stowarzyszenia Mleczarskiego (EDA)⁽⁸⁾ przez dr Michaela Keane’a i dr Declana O’Connora.

5.5. Grupa ekspertów z firmy Ernst & Young zbadła także dla Komisji Europejskiej przyszłe warianty polityki dotyczącej sektora przetworów mlecznych pod następującymi tytułami: „Równowaga rynkowa i konkurencyjność” oraz „Zrównoważona produkcja mleka, w tym jej wymiar terytorialny”⁽⁹⁾.

5.6. W obu badaniach zwrócono uwagę na fakt, że zarządzanie produkcją oraz kwoty nie są już skutecznymi środkami podtrzymywania i stabilizowania cen mleka oraz dochodów rolników. W obu badaniach podkreślono także, iż proponowany „wykup” lub inne podobne środki w zakresie zarządzania produkcją, byłyby trudne do wdrożenia w całej UE, jako że poziom cen, które mogą spowodować kryzys dochodów różni się znacznie w zależności od kraju. Wykup byłby również nieskuteczny, ponieważ bardzo powoli zaczyna działać i jest kosztowny ze względu na poziom rekompensaty, który zachęciłby producentów do dobrowolnego zmniejszenia produkcji. Dr Keane i dr O’Connor podkreślają także, że gdyby środki te miały zostać wdrożone, mogłoby to mieć szereg negatywnych, przewidywalnych i niezamierzonych konsekwencji dla normalnego funkcjonowania rynku produktów mlecznych, oraz sprawiłoby, że praktycznie niemożliwe stałoby się inwestowanie i planowanie na poziomie gospodarstw i zakładów przetwórstwa.

5.7. Przede wszystkim jednak, w badaniach przeprowadzonych przez dr Keane’a i dr O’Connora podkreśla się z naciskiem, że proponowane środki mogą być w jakikolwiek sposób skuteczne jedynie wtedy, gdy zostaną zastosowane w gospodarce zamkniętej, lub gdy wszyscy znaczący dostawcy międzynarodowi wprowadzą tę politykę w otwartej gospodarce. W przypadku, gdy polityka ta byłaby, zgodnie z tym, co zaproponowano, wprowadzana jednostronnie, przyniosłaby ona największe korzyści naszym międzynarodowym konkurentom, podczas gdy konkurencyjność producentów mleka w UE spadałaby, ale nadal odczuwaliby wpływ na cenę mleka wywołany decyzjami dotyczącymi produkcji podejmowanymi przez konkurentów z USA i z Nowej Zelandii.

5.8. Podczas gdy produkcja mleka w UE była ograniczana systemem kwot, światowa produkcja mleka gwałtownie wzrosła – o 22 % zaledwie w okresie ostatnich 10 lat. W tym samym okresie, nasi konkurenci, zwłaszcza z Nowej Zelandii i USA, którzy wykazują silne proeksportowe nastawienie, znacznie zwiększyli swoją produkcję, podczas gdy produkcja w UE spadała, zaś ograniczenia w postaci kwot nie ochroniły gospodarstw mleczarskich w UE przed poważnymi szokami cenowymi w latach 2007–2009.

5.9. Należy również przypuszczać, że strategie wzrostu eksportu tych krajów, zbudowane w oparciu o pewne bardzo dobrze nagłośnione plany inwestycyjne zwłaszcza w Nowej Zelandii i USA, będą kontynuowane po roku 2015. Jeżeli UE nie wejdzie do gry, zostaniemy wypchnięci z głównych światowych rynków eksportowych, czego poważne koszty poniosą gospodarstwa mleczarskie w UE. W sensie bardziej ogólnym odbije się to także na zatrudnieniu i dochodach w gospodarce wiejskiej UE.

6. Instrumenty zarządzania ryzykiem i poprawa „siatki bezpieczeństwa”

6.1. Firma Ernst & Young w swym opracowaniu zaleciła również stanowczo wzmocnienie siatki bezpieczeństwa w przypadku kryzysów na rynku. Podkreśliła ona znaczenie pomocy producentom mleka w radzeniu sobie z nową zmiennością dochodów spowodowaną wysoce zmiennymi cenami mleka i kosztami produkcji, wymieniając w tym kontekście instrumenty zarządzania ryzykiem, takie jak instrumenty zabezpieczające, korzystanie z rynków terminowych itp.

6.2. UE musi umożliwić państwom członkowskim przygotowanie rozwiązań fiskalnych, które pomogą rolnikom odłożyć w dobrych latach środki, które można byłoby wykorzystać w działalności i w celach podatkowych tylko w gorszych latach, zaś w międzyczasie można byłoby je również wykorzystywać jako dźwignię finansową, by umożliwić inwestycje rolnikom, którzy chcą rozwijać działalność.

⁽⁸⁾ „Analysis of the Crisis Dairy Supply Management Proposal in the Report of the Committee on Agriculture and Rural Development (COMAGRI) on CAP Reform 2012/2013” (wersja ostateczna) – wrzesień 2013 r. Autorzy: dr Michael Keane, Cork, Irlandia, i dr Declan O’Connor, Cork Institute of Technology, Irlandia.

⁽⁹⁾ AGRI-2012-C4-04 – „Analysis on future developments in the milk sector Prepared for the European Commission” – DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich. Sprawozdanie końcowe z dnia 19 września 2013 r., Ernst & Young.

6.3. UE musi również stymulować, wspierać i ewentualnie także regulować dostarczanie przez przemysł opcji zabezpieczania cen i marż, które umożliwiają rolnikom korzystanie w najprostszym możliwym sposobie z opcji w celu ustalenia cen mleka oraz marż dla pewnego odsetka swojej produkcji i na określony czas – bez konieczności angażowania się w złożone transakcje rynków terminowych. Rolnicy w Stanach Zjednoczonych mają już dostęp do tego rodzaju instrumentów, za pośrednictwem spółdzielni mleczarskich, a kilka podmiotów skupujących mleko (przedsiębiorstwo Glanbia w Irlandii i Fonterra w Nowej Zelandii) przedstawiło programy ustalania cen i marż, z których mogą korzystać rolnicy. Kluczowe znaczenie będzie miało zwiększenie dostępności takich rozwiązań w całej Europie.

6.3.1. System stałych cen mleka związany z wartością indeksu Glanbia umożliwia rolnikom dobrowolną sprzedaż pewnej części mleka po stałej cenie przez 3 lata. Cena jest korygowana co roku stosownie do poziomu inflacji kosztów nakładów, tak że rolnicy mają zagwarantowaną również sporą część swojej marży. Od 2010 r. zrealizowano cztery takie trzyletnie programy, które cieszyły się popularnością przewyższającą ofertę, gdyż dawały rolnikom dużą pewność co do dochodu, jaki otrzymają za część mleka. Szacuje się, że w ramach tego programu zakupiono 22 % całego mleka nabytego przez przedsiębiorstwo Glanbia. Większość rolników, którzy uczestniczyli w pierwszym programie, zgłosiła chęć dalszego udziału.

6.4. Z ekonomicznego punktu widzenia decydujące znaczenie ma również to, by UE dokonała przeglądu przepisów tworzących podstawę jej „siatki bezpieczeństwa”. Niezmienione od połowy 2008 r. ceny interwencyjne na rynku mleka oferują poziom „wsparcia” równoważny ok. 19 centom/l netto dla kosztów przetworzenia – co nie pozostaje już w żadnym związku zarówno z obecnie dużo wyższym poziomem cen produktów mleczarskich w ujęciu globalnym i na szczeblu UE, ani też ze znacznym wzrostem kosztów produkcji podstawowej. UE musi zrewidować w górę poziomy siatki bezpieczeństwa, zwiększając cenę interwencyjną odtuszczonego mleka w proszku i masła w sposób odpowiadający przynajmniej wzrostowi kosztów produkcji, i musi na bieżąco monitorować adekwatność swej siatki bezpieczeństwa do kosztów produkcji.

6.5. Sektor mleczarstwa musi rozważyć możliwość wprowadzenia dodatkowego instrumentu reagowania kryzysowego, zwłaszcza w przypadku silnych wahań cen, które zagrażają egzystencji rolników.

6.6. Z punktu widzenia rolników spółdzielnie są najskuteczniejszą formą prawną prowadzenia gospodarstwa mleczarskiego. Priorytetem spółdzielni jest zwrot dla udziałowców (rolników), czy to za pomocą dywidendy, czy też cen mleka. Podstawą ich działalności jest dobrobyt i interes gospodarczy członków.

6.7. Spółdzielnie mają wyjątkowe możliwości, by zaoferować rolnikom opcje zarządzania niestabilnością, takie jak umowy w cenach stałych lub zakontraktowanie (*lock-in*) ceny mleka lub marży na określony okres czasu.

6.8. Wszelkie przyszłe kierunki polityki w dziedzinie mleczarstwa muszą należycie uwzględniać znaczenie spółdzielni i nie mogą powodować trudności dla tej idealnej z punktu widzenia rolnika struktury.

6.9. Trzeba również zająć się kwestią niezdolności rolników do odzyskania kosztów od sieci sklepów detalicznych. Konsumenci nie czerpią znacznych korzyści z drastycznych obniżek cen przetworów mlecznych, lecz detaliści zawsze starają się osiągnąć jak największe zyski, naciskając na dostawców, gdy światowe ceny przetworów mlecznych spadają tak jak obecnie. Niższe ceny hurtowe uzyskane pod naciskiem detalistów – które są częściowo wątpliwe z etycznego, a być może również prawnego punktu widzenia – prowadzą do wzrostu marży sklepu i spekulacji kosztem pozostałej części łańcucha dostaw i konsumentów. Rolnicy są na samym końcu tego łańcucha i nie mają możliwości ochrony swojej marży w celu utrzymania dochodu rodzinnego. Szybsza interwencja Komisji na rynku pomogłaby w szybszym przezwyciężeniu kryzysów rynkowych i zminimalizowała naciski detalistów wspomniane w tym punkcie.

7. Zrównoważona produkcja mleka na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania

7.1. Produkcja mleczarska wnosi znaczący wkład społeczno-gospodarczy i środowiskowy we wszystkich regionach UE. Uznanie i popieranie tego wkładu, który w wielu regionach opiera się na małych gospodarstwach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, jest od dawna jednym z celów WPR. Wiele środków, które są odpowiednie w tym kontekście, obejmuje II filar WPR oraz nowe przepisy, zawarte obecnie w WPR/wspólnej organizacji rynku, które zostały po raz pierwszy wprowadzone jako „pakiet mleczny”.

7.1.1. Jednak zniesienie kwot mogłoby przyspieszyć przenoszenie produkcji mleka w UE do regionów położonych na północy i zachodzie, gdzie produkcja może być wydajniejsza. Doprowadziłoby to prawdopodobnie do zmniejszenia lub porzucenia produkcji na (uboższych) obszarach, gdzie jej koszty są wyższe, pogłębiając dysproporcje między tymi regionami.

7.1.2. Przeważająca większość gospodarstw w państwach członkowskich UE ma bardzo niewiele krów (w 75 % gospodarstw jest ich mniej niż 9) ⁽¹⁰⁾. Podczas gdy wiele z nich produkuje z pewnością mleko w celu zaspokojenia potrzeb swych własnych rodzin, ewidentna jest ich niekorzystna sytuacja ekonomiczna, tym bardziej, że wiele z nich położonych jest na obszarach górskich lub na obszarach o innych niekorzystnych warunkach gospodarowania.

7.1.3. Komisja Europejska musi zapoczątkować spójny projekt rozwoju obszarów wiejskich i sektora mlecznego dla obszarów górskich, regionów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, które specjalizują się w produkcji mleka, oraz państw członkowskich, w których produkcja mleka opiera się na bardzo małych stadach.

7.1.4. Oprócz pakietu środków dotyczących transferu wiedzy lub być może w jego ramach kluczowe znaczenie miałyby udostępnienie tym gospodarstwom usług doradczych i edukacyjnych, by pomóc im w podejmowaniu słusznych decyzji biznesowych z myślą o przyszłości ich i ich następców. Można by udzielać im porad w sprawie sposobu dywersyfikacji, zwiększenia wydajności i wielkości, jeżeli opłaca się to ekonomicznie, a także – w stosownych przypadkach – wykonywania innego zawodu przez obecnego rolnika lub jego następcę (przekwalifikowania).

7.2. W regionach zagrożonych zaprzestaniem użytkowania gruntów, niewystarczającym wypasem lub innymi negatywnymi skutkami dla środowiska, płatności środowiskowe w ramach II filaru można by, pod pewnymi warunkami, przekierować konkretnie do rolników prowadzących gospodarstwa mleczarskie.

7.3. Należy zachęcać producentów mleka znajdujących się w niekorzystnej sytuacji we wszystkich regionach do angażowania się w działania organizacji producentów i organizacji międzybranżowych w celu promowania produkcji wysokiej jakości oraz zwiększenia znaczenia i wpływu tych rolników w łańcuchu dostaw.

7.4. Można także wykorzystywać płatności dla młodych rolników, aby zachęcić do zmiany pokoleniowej w sytuacji, gdy ucieczka ze wsi z powodu ograniczonych możliwości wytworzenia dochodu stanowi problem. W przypadku takich rolników można wspierać inwestycje, oferując korzystne pożyczki lub inne podobne programy.

Bruksela, 21 stycznia 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁰⁾ Źródło: Eurostat, 1 stycznia 2011 r.