

## PROBLEMY RYNKU PRODUKTÓW MLECZARSKICH<sup>1</sup>

### Stosunek produkcji mleka do jego spożycia

Rozpowszechniony jest pogląd, że obecne trudności na światowym rynku mleczarskim są spowodowane przede wszystkim przez ustabilizowane, a nawet zmniejszające się spożycie. Jest to w dużym stopniu słuszne, jeśli chodzi o Amerykę Północną, gdzie spożycie mleka i produktów mleczarskich na głowę ludności spadło w okresie 1950—1960 o 13,2%, zaś spożycie globalne wzrosło zaledwie o 3,8% przy dużym, sięgającym przeszło 18%, wzroście zaludnienia w tym samym okresie (28,4 mln).

W Europie natomiast zarówno spożycie globalne, jak i w przeliczeniu na głowę ludności wzrosło dość znacznie. W sześciu najważniejszych europejskich krajach „mleczarskich” (Dania, Francja, NRF, Włochy, Holandia, Anglia) średnie roczne spożycie na głowę ludności mleka płynnego, śmietany, masła i serów, w przeliczeniu na mleko pełne, wzrosło w omawianym dziesięcioleciu o 45 kg, czyli o 16,3%. Produkcja globalna tych produktów wzrosła o przeszło 1,4 mln ton, czyli o 26%.

W Australii i Nowej Zelandii spożycie na głowę ludności spadło o około 5%, lecz spożycie globalne wzrosło o 18%, przekraczając tym samym wzrost produkcji (12%).

Spożycie globalne wszystkich produktów mleczarskich, w przeliczeniu na głowę ludności, jest w istocie wyższe we wszystkich trzech obszarach.

Podane liczby nie obejmują mleka pełnego w proszku, lodów itp. produktów, których spożycie na głowę ludności wzrasta w szczególnie dużym stopniu, głównie w Ameryce Północnej<sup>1</sup>.

Wzrostowa tendencja spożycia świadczy o tym, że zagadnienie nadwyżek produkcji mleka jest spowodowane nie tyle niedostatecznym wzrostem spożycia, lecz szybkością rozwoju produkcji wywołaną osiągnięciami techniki rolniczej i środkami protekcyjnistycznej polityki gospodarczej w rolnictwie.

Produkcja mleka w 6 wymienionych krajach europejskich wzrosła w dziesięcioleciu 1950—1960 o 32%, podczas gdy w Ameryce Północnej i w Oceanii wzrost ten wyniósł 7 i 12%.

W świetle tych danych osiągnięcie równowagi pomiędzy podażą i popytem bez zastosowania środków zmierzających do powstrzymania wzrostu produkcji mleka, jest niemożliwe. Niektóre środki zmierzające do tego celu są omówione poniżej.

We wszystkich niemal krajach o rozbudowanej produkcji mleka producenci otrzymują przeciętną cenę za mleko dostarczone do zakładów mleczarskich, wyższą od ceny przeciętnej jaką można byłoby uzyskać na wolnym rynku.

Ceny za mleko płacone producentowi są regulowane zwykle przez państwo lub też organizację działającą w imieniu państwa. Dzięki temu utrzymuje się stabilizacja poziomu cen w określanych granicach, a poza tym jest to środek do osiągnięcia głównego celu, jakim jest utrzymanie dochodowości rolnictwa na odpowiednim poziomie.

<sup>1</sup> Opracowano na podstawie Economics Problems of Dairy Products, CTP 62/17/1, 1962.

<sup>1</sup> Artykuły te nie są włączone do obliczeń, gdyż dane statystyk krajowych dotyczące ich spożycia są niekompletne i nieporównywalne.

Sposoby, jakimi podtrzymuje się poziom cen na mleko, są różne w poszczególnych krajach. Tak samo różne jest stadium obrotu towarowego, w którym ma miejsce dopłata do ceny mleka.

W niektórych krajach (jak np. Austria, Szwajcaria, Luksemburg) produkcja jest subsydiowana w postaci ustalonej dla producenta ceny, lub w postaci ceny gwarantowanej dla określonej części produkcji krajowej.

W innych krajach pomoc państwa sprowadza się do zakupu produktów mleczarskich przez państwo (Kanada, Holandia, Stany Zjednoczone) lub też do ustalenia cen maksymalnych i minimalnych na mleko i produkty mleczarskie (Francja, Szwecja). Istnieje również bezpośrednie subsydiowanie eksportu (Holandia, Finlandia, Francja, Południowa Afryka, Irlandia) lub też subsydia bezpośrednie dla konsumenta (Nowa Zelandia). Premia jakościowa płacona przez rząd federalny i niektóre rządy krajowe NRF ma ten sam skutek co subsydia dla konsumenta, ponieważ w praktyce cała ilość mleka dostarczonego na rynek kwalifikuje się do premiowania. Pokrywanie przez państwo kosztów magazynowania (Francja, Kanada, USA, NRF) i kosztów transportu (Austria, Norwegia) wpływa na otrzymywaną przez producenta cenę na równi z innymi środkami polityki interwencyjnej na rynku mleczarskim. Fundusze na ten cel ściągane są z innych sektorów gospodarki narodowej i docierają do rolnictwa poprzez przemysł mleczarski.

Jeśli chodzi o inne metody, to należy wymienić podział dochodów uzyskiwanych przez przemysł mleczarski. Przykładem tego jest różnicowanie cen mleka i produktów mleczarskich. Polega to na tym, że subsydiuje się produkt o cenie bardziej elastycznej, jak np. masło, z zysków uzyskiwanych na produkcie o cenie ustabilizowanej — mleku płynnym. W rezultacie przemysł mleczarski gromadzi większe zyski. Ten wewnętrzno-przemysłowy system subsydiowania jest stosowany w wielu krajach, specjalnie w Danii. Stosowanie go wiąże się z wyciągnięciem największych korzyści z istniejącej sytuacji rynkowej.

Systemy podtrzymywania poziomu cen w produkcji mleczarskiej są kosztowne i prowadzą do odizolowania tego działu produkcji od normalnego wpływu ze strony rynku. Izolacja ta z kolei prowadzi do zmniejszenia inicjatywy w kierunku wprowadzania innowacji strukturalnych i technicznych.

Przeciętna wielkość stada, wielkość gospodarstwa rolnego i jego struktura stanowią ważne czynniki wpływające na zdolność rolnika dostosowania swego gospodarstwa do zmian w cenach płaconych producentowi. Czynniki te kształtują się bardzo różnie w poszczególnych krajach, można jednak stwierdzić, że na ogół są one zdecydowanie niekorzystne na kontynencie europejskim, w porównaniu do USA, Oceanii i Anglii. Na przykład przeciętna wielkość stada w NRF w 1960 r. wynosiła zaledwie 4,8 krów dojnych w gospodarstwach produkujących mleko; w Szwajcarii 6,4. W USA natomiast wynosiła ona w 1959 r. 13,3 krów dojnych, zaś w Nowej Zelandii (rok 1957) 30,1.

Jest rzeczą jasną, że zmiany w cenach płaconych producentowi za mleko nie powodują natychmiastowych skutków w małych gospodarstwach o małej ilości krów. Produkcja w krótkim przeciągu czasu nie może wzrosnąć ponad zdolność produkcyjną stada. W NRF jednak minimalne zmniejszenie się przeciętnej wielkości stada, tzn. o jedną krowę, wynosi około 22% całości, zaś w Szwajcarii 15% w porównaniu z 7% w USA i 3% w Nowej Zelandii.

Aby skłonić rolników do tak znacznego zmniejszenia wielkości stada, należałoby wprowadzić znaczną obniżkę cen mleka. Należy tu dodać, że w wielu małych gospodarstwach rolnych w Europie centralnej krowy są jedyną w dalszym ciągu siłą pociągową. Zmniejszenie pogłowia zmniejszyłoby zatem ilość siły pociągowej (w NRF w spisie rolnym za grudzień 1960 r. 797 tys. krów, czyli 13,8% całości stada krów mlecznych zaliczono jako zwierzęta pociągowe).

Z drugiej strony zwiększenie wielkości stada w małych gospodarstwach rolnych, jako reakcja na podwyżkę cen, jest również utrudnione z uwagi na ograniczone możliwości paszowe i pojemność budynków gospodarskich, zwłaszcza że w większości przypadków bydło trzymane jest w oborach.

Z powyższych względów zmiany w cenach płaconych producentom mogą mieć tylko nieznaczny wpływ na produkcję mleka w krajach o małych, rodzinnych gospodarstwach rolnych, przynajmniej w ciągu krótkiego okresu czasu. Uwidaczniają to opracowane przez FAO dane dotyczące cen płaconych producentom w 15 krajach rozwiniętych gospodarczo, za lata 1950, 1956 i 1960. Dane te zawierają ceny bieżące i ceny „deflowane” (cena bieżąca pomnożona przez współczynnik kosztów utrzymania).

Z danych tych wynika, że bieżące ceny płacone producentowi wzrosły w okresie pomiędzy rokiem 1950 a 1960 we wszystkich 15 krajach. Wzrost ten waha się w granicach od 77% w Australii do 1,2% we Francji. Ceny deflowowane wzrosły wyraźnie jedynie w NRF (21,8%), w Holandii (9%) i Kanadzie (8%). W 9 innych krajach ceny te spadły w niektórych przypadkach bardzo znacznie (Francja 41,8%, Dania 23,4%, Anglia 18,8%). Pomimo to produkcja mleka wzrosła we wszystkich krajach z wyjątkiem Danii (produkcja stała) i Szwecji (spadek o 18,7%).

Przykładem pozornie nielogicznej reakcji producentów mleka na zmiany w cenach tego produktu jest Francja, gdzie pomimo stałości cen bieżących i spadku cen deflowanych produkcja mleka wzrosła prawie o 50%. Jest to jednak wytłumaczalne z uwagi na stosunkowo niższy stopień rozwoju mleczarstwa we Francji w porównaniu z innymi krajami europejskimi i stosunkowo szybkie tempo rozwoju produkcji na skutek rozpowszechnienia lepszych metod chowu i żywienia bydła.

Przy porównywaniu cen płaconych producentom i produkcji mleka nie można pominąć czynnika zmian w kosztach produkcji. W wielu krajach europejskich, jak np. w Holandii i w NRF, koszty produkcji uległy obniżeniu, dzięki racjonalizowaniu metod produkcji.

Drugim czynnikiem, który należy brać pod uwagę przy porównywaniu cen i kosztów produkcji jest fakt, że rolnicy, a w szczególności drobni rolnicy europejscy nie reagują szybko na zmiany cen. W istocie drobni producenci mogą zareagować na obniżenie ceny dążeniem do podniesienia produkcji w granicach możliwości posiadanych przez siebie stad, dla uniknięcia spadku dochodów. Reakcja ta da się ponadto wytłumaczyć tym, że z wpływów za mleko pokrywają oni bieżące wydatki, a poza tym stosunkowo dużą ilością częściowo zatrudnionych członków rodziny, którzy nie mogą być zatrudnieni gdzie indziej. Na dłuższą metę bardzo niskie ceny na mleko zmuszą jednak nawet najbardziej upartych rolników do odejścia od produkcji mleka, a w konsekwencji w ogóle od rolnictwa.

Wielcy producenci mleka, jak na przykład producenci mleka płynnego w Ameryce Północnej, reagują szybciej na zmiany w cenach płaconych producentom. Ale właśnie ten wielki producent jest w stanie zmniejszyć swoje koszty produkcji poprzez racjonalizację i mechanizację procesów produkcyjnych. Z drugiej strony z chwilą, gdy nakłady inwestycyjne potrzebne dla zmechanizowania dojenia są poczynione, wykazują oni zmniejszoną elastyczność, jeśli chodzi o zmianę kierunku produkcji. Jedną z możliwości wywarcia pośredniego wpływu na cenę płaconą producentowi jest podniesienie cen środków produkcji mleka, w szczególności cen paszy. Niektóre kraje, jak np. Austria, Norwegia, Szwecja i Szwajcaria podniosły ceny pasz, w tym również pasz treściwych dla zmniejszenia opłacalności produkcji mleka.

Rozmiary tego typu zabiegów i ich skuteczność zależą znów od struktury gospodarstw. Wielkie specjalistyczne gospodarstwa mleczarskie typu amerykańskiego zareagują zapewne szybciej od drobnych producentów, którzy kupują niewielkie ilości pasz i którzy opierają się głównie na paszy wyprodukowanej na miejscu w gospodarstwie. Podniesienie cen na pasze może wywołać reperkusje w innych kierunkach produkcji hodowlanej, stwarzając mniej korzystne warunki dla produkcji mięsa wołowego czy wieprzowego.

### **Wielkość i liczba gospodarstw i koszty produkcji**

Umiarkowana obniżka cen płaconych producentowi nie będzie miała zapewne większego wpływu na poziom produkcji mleka, w szczególności w Europie. Podstawową przyczyną jest fakt, że w wielu krajach istnieje przeludnienie w rolnictwie, co powoduje, że produkcja mleka stanowi najbardziej dochodową gałąź w wielu małych gospodarstwach. Ze wszystkich krajów europejskich tylko w Danii i we Francji więcej niż połowa gospodarstw posiada obszar ponad 10 ha. W większości pozostałych krajów  $\frac{3}{4}$  gospodarstw ma obszar poniżej 10 ha użytków rolnych. W Kanadzie takich gospodarstw jest 8%, w USA 20% zaś w Anglii około 40%. W tych małych gospodarstwach rolnicy przeważnie opierają swą gospodarkę na produkcji mleka jako jedynym regularnym źródle przychodu. Średnia wielkość stada w tych gospodarstwach wynosi około 3 krów. W wielu okolicach krowy te stanowiły jednocześnie siłę pociągową. Wraz z wprowadzeniem jednoosiowych i innych małych traktorów, chów bydła ma na celu wyłącznie produkcję mięsa i mleka.

Zmiana ta stała się częściowo przyczyną zwiększonej produkcji mleka w małych gospodarstwach, ponieważ wydajność mleczna krów używanych jako siła pociągowa jest mniejsza o 25 do 40%.

Mało jest możliwości zmiany kierunku produkcji w małych gospodarstwach. Z uwagi na stosunkowo duże nakłady w pracy, budynkach i maszynach w małych gospodarstwach, drobny rolnik nie może sobie pozwolić na powolny obrót kapitału i na zwiększone ryzyko tkwiące w zmianie na bardziej ekstensywną hodowlę bydła lub na chów bydła mięsnego. Brak elastyczności w produkcji jest dodatkowo obciążony tym, że produkcja trzody chlewnej — druga możliwość dla drobnego rolnika — znajduje się mniej więcej w tej samej sytuacji, jeśli chodzi o nadwyżki, jak i produkcja mleczarska. Poza tym produkcja trzody chlewnej narażona jest na znaczne wahania cen.

Produkcja małych gospodarstw wywiera pośredni wpływ na produkcję mleka dużych gospodarstw towarowych. Zasadą polityki rolnej wszystkich niemal krajów europejskich jest, aby ceny płacone rolnikowi pokrywały koszty produkcji. Koszty produkcji w małych gospodarstwach są z reguły wyższe od kosztów w gospodarstwach wielkich, a w szczególności wyspecjalizowanych. Tam, gdzie ilość małych gospodarstw jest duża, ich koszty produkcji mają wyraźny wpływ na skalkulowaną przeciętną kosztów produkcji, a zatem i na ceny płacone producentowi. Wielkie, dobrze prowadzone gospodarstwa starają się osiągnąć zysk powyżej przeciętnego za swoje mleko, co stanowi dodatkowy bodziec zwiększenia produkcji mleka. Drobny rolnik natomiast zwiększa nacisk na utrzymanie polityki podtrzymywania wyższej ceny.

Ilość małych, niezwyotnych gospodarstw maleje we wszystkich krajach rozwiniętych gospodarczo. Przyspieszenie tego procesu przy pomocy zabiegów polityki rolnej wydaje się być jednym z niewielu praktycznych środków mających na celu zmniejszenie produkcji mleka.

Jedynie poprzez poprawę struktury agrarnej, poprzez scalanie, zmniejszanie ilości drobnych gospodarstw i zwiększanie przeciętnego ich obszaru, można doprowadzić do zmiany istniejącej obecnie sytuacji, w której rolnicy opierają swoją egzystencję na produkcji mleka.

### Systemy kontyngentów produkcyjnych jako metoda regulowania produkcji

Stosowanie kontyngentów dla ograniczenia globalnej produkcji mleka i śmietanki (tłuszczu mlecznego) nie jest nowym wynalazkiem. Już w 1934 r. tego rodzaju projekty były dyskutowane w USA. Miało to być środkiem podniesienia wpływów producenta za mleko. Kontyngenty mogą być ustalane dla ilości krów utrzymywanych przez rolnika lub też dla ilości mleka lub śmietanki dostarczonej przez rolnika do mleczarni. Przez ograniczenie ilości krów do poziomu uważanego za poziom wyjściowy, podaż mleka może być do pewnego stopnia ograniczona. Istnieje tu jednak trudność natury administracyjnej i technicznej, jeśli chodzi o kontrolę, co powoduje, że system taki jest niepraktyczny.

Ograniczenie ilości krów mlecznych nie zawsze utrzyma produkcję mleka na niższym poziomie, gdyż poprzez poprawę żywienia i zamianę krów na sztuki o lepszej wydajności, produkcja mleka na 1 krowę może znacznie wzrosnąć.

Poza tym trudności stwarza określenie co należy rozumieć pod pojęciem krowa mleczna. W krajach, gdzie hodowane jest bydło o dwukierunkowym użytkowaniu, jak np. mleczne *shorthorny*, ustalenie podziału pomiędzy zwierzętami typu mlecznego i mięsnego będzie sprawą trudną. Jeśli w dodatku do ograniczenia ilości krów na gospodarstwo dołączonyby ograniczenie wydajności mleka na krowę, wszelkie prace nad polepszeniem jakości stada w skali krajowej przestałyby wzbudzać zainteresowanie.

System kontyngentów obejmujących ilość krów i ilość dostarczanego mleka istnieje w Izraelu. Subsydia na podtrzymanie poziomu cen płaconych producentowi za mleko otrzymują właściciele stad o wielkości do 5 krów i ci, których roczne dostawy mleka nie przekraczają 20 tys. litrów. System ten nie był jeszcze dotąd ściśle przestrzegany, ponieważ Izrael był importerem mleka i produktów mleczarskich. Przewiduje się jednak, że w ciągu 1962 r. Izrael po raz pierwszy uzyska nadwyżki w produkcji mleczarskiej i system ten zostanie wprowadzony w całej rozciągłości.

Wprowadzenie kontyngentów na produkcję mleka rozważane jest w kilku krajach, a systemy różnych typów są już zastosowane np. w niektórych okręgach

produkcji i zbytu mleka pełnego w Kanadzie i USA. Jakkolwiek głównym celem tych systemów jest wyrównanie wahań sezonowych w dostawach mleka, zmierzają one do ograniczenia w jakiś sposób produkcji mleka, różnicując rynek mleka płynnego i rynek mleka kierowanego na przerób i w ten sposób wprowadzają dyskryminację nadmiernej produkcji<sup>1</sup>.

Nieco inny system stosowany jest w Holandii i Anglii. Krajowy kontyngent mleka ustalony jest z góry na cały „rok mleczarski” i tylko ilość mleka w ramach tego kontyngentu uzyskuje cenę gwarantowaną, za wszelkie zaś nadwyżki producent otrzymuje bieżącą cenę rynkową. Ani w Holandii ani w Anglii ustanowienie krajowego kontyngentu nie obniżyło ani nie zahamowało wzrostu produkcji mleka.

Innym sposobem ograniczenia produkcji mleka przy zastosowaniu kontyngentu jest przydział indywidualnego kontyngentu dostawy mleka każdemu producentowi. Kontyngenty takie mogą być obliczone na podstawie danych, co do produkcji mleka w gospodarstwie, w ciągu kilku ostatnich lat i ustalone w postaci mleka lub też tłuszczu. Wprowadzenie takiego systemu jest obecnie rozważane w wielu krajach, a szczególnie w Anglii i USA. Przez pewien krótki czas system taki obowiązywał w Szwajcarii.

Projekty wprowadzenia omawianego wyżej systemu wywołały silny sprzeciw ze strony producentów. Głównym argumentem przeciw jego wprowadzeniu jest to, że administracja wykonawstwa była bardzo skomplikowana i kosztowna. Departament rolnictwa USA obliczył, że wprowadzenie w życie omawianego systemu kosztowałoby w pierwszym roku jego istnienia 10 mln dolarów.

Tam, gdzie system ten wprowadza się w życie, jednym z podstawowych problemów jest to, czy kontyngenty będą przydzielone gospodarstwu czy rolnikowi, a co jest nawet ważniejsze, czy mogą być one odstępowane. Utrzymanie zasady, że kontyngent przydzielony nie może być odstąpiony, może zahamować unowocześnienie metod chowu i żywienia, co pozostaje w sprzeczności z rozwojem ekonomicznym, gdyż spowoduje stagnację w tej gałęzi produkcji. Zasada przeniesienia lub odstępowania kontyngentów może zachęcić tych, którzy reprezentują tendencje monopolistyczne, gdyż organizacje lub grupy producentów będą w stanie wykupić całość kontyngentów danego rejonu.

Kontyngenty indywidualne mogą być łatwiej i taniej wprowadzane, gdzie istnieją wielkie gospodarstwa produkujące mleko i gdzie ilość tych gospodarstw jest nieduża.

W większości krajów europejskich wprowadzenie kontyngentów indywidualnych byłoby bardzo kosztowne z uwagi na wielką liczbę drobnych producentów, co bardzo utrudni administrację takiego systemu. Poza tym rolnikom posiadającym 2—3 krowy, którzy stanowią większość na kontynencie Europy, byłoby bardzo trudno dostosować produkcję do wysokości przydzielonych kontyngentów.

Jak z powyższego przeglądu wynika, brak równowagi pomiędzy podażą a popytem na krajowych rynkach mleczarskich jest poważną troską rządów wielu krajów rozwiniętych gospodarczo, europejskich i pozaeuropejskich. Skuteczność stosowanych rozwiązań w skali poszczególnych krajów, a ewentualnie i w skali międzynarodowej będzie miała niewątpliwie decydujący wpływ na kształtowanie się sytuacji na światowym rynku produktów mleczarskich.

opr. E. Wiszniewski

<sup>1</sup> W Stanie Ontario za mleko płynne w ramach ustalonej ilości (kontyngentu) płacono w 1961 r. 5,16 dolarów kanad., zaś za mleko dostarczane ponad ilość skontyngentowaną zaledwie 2,54 dol. kan. za 100 kg, czyli nawet poniżej 50% ceny.