

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Regulacja zmienności cen produktów rolnych

(2017/C 185/06)

Sprawozdawca: Jacques BLANC, mer La Canourgue (FR/EPL)**ZALECENIA POLITYCZNE**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW,

1. Zauważa, że plan działania przeciwko zmienności cen produktów rolnych, przyjęty na szczycie G-20 w czerwcu 2011 r., przyniósł jak dotąd niewielkie postępy, i dlatego apeluje o wznowienie negocjacji w tej sprawie w okresie sprawowania przez Niemcy przewodnictwa w G-20 w 2017 r.
2. Zauważa, że pomimo przeprowadzonych w ostatnich latach reform wspólnej polityki rolnej (WPR) systemy zarządzania ryzykiem, umożliwiające rolnikom zabezpieczenie się przed negatywnym wpływem wahań plonów i cen oraz przed szkodami związanymi z aspektami zdrowotnymi lub środowiskowymi, nadal są traktowane po macoszemu. Przeznacza się na nie mniej niż 2 % środków z drugiego filaru WPR i 0,4 % całego budżetu rolnego. Państwa członkowskie swobodnie decydują, w jakim zakresie chcą wykorzystywać te instrumenty w ramach rozporządzenia o EFRROW.
3. Uważa, że należy zdecydowanie wzmocnić mechanizmy gwarantowania rolnikom dochodów, aby ograniczyć negatywne skutki silnych wahań cen produktów rolnych i czynników produkcji z myślą o poprawie konkurencyjności europejskich branż rolno-spożywczych, utrzymaniu działalności rolniczej we wszystkich regionach, zachęcaniu do modernizacji i innowacji oraz zachowaniu prężnych społeczności wiejskich.
4. Sądzi, że cel ten można osiągnąć pod warunkiem że wdroży się jednocześnie szereg środków zmierzających do: (i) wzmocnienia roli prywatnych podmiotów sektora rolno-spożywczego w regulacji rynków rolnych z myślą o częściowym zrekompensowaniu deregulacji WPR; (ii) poszerzenia i ułatwienia dostępu do zestawu dostępnych rolnikom narzędzi zarządzania ryzykiem, gdyż instrumenty istniejące w ramach EFRROW nie mogą zostać wykorzystane z uwagi na niewystarczającą ilość środków w drugim filarze, które to środki należy zwiększyć bez uszczerbku dla funduszy dostępnych w ramach pierwszego filaru; (iii) zachęcenia, w ramach przyszłej reformy WPR, a także na poziomie lokalnym i regionalnym, do zwiększenia wartości dodanej europejskich gospodarstw rolnych, aby uczynić je mniej wrażliwymi na zmiany światowych cen produktów rolnych.
5. Przypomina, że umowy zapewniają rolnikom zbyt produkcji, a przetwórcom dostawy po cenach znanych z wyprzedzeniem. Przyczyniają się w ten sposób do zrównoważenia podaży i popytu i umożliwiają lepszą kontrolę nad jakością produktu, co może przełożyć się na wyższe ceny producentów i na bardziej sprawiedliwy podział zysków na poszczególnych etapach łańcucha dostaw.
6. Proponuje, by w państwach członkowskich, w których nie ma dobrze ugruntowanych form wertykalnej współpracy, wzmocnić zawieranie umów w całym łańcuchu dostaw żywności (a nie tylko między rolnikami i przetwórcami produktów rolnych) i umożliwić państwom członkowskim nadanie tym umowom obowiązkowego charakteru oraz propagować zawierania umów wielostronnych, np. między organizacją producentów, przetwórcą i dystrybutorem.
7. Proponuje, aby w ramach bardziej elastycznej i jednolitej w całej Unii interpretacji zasad konkurencji wzmocnić – w celu zapobiegania kryzysom – rolę przedsiębiorstw rolnych, organizacji producentów i uznanych organizacji międzybranżowych oraz podmiotów rynku rolno-spożywczego i ośrodków uznanych za struktury właściwe dla ochrony interesu publicznego. W tym celu organizacje międzybranżowe, reprezentujące różne ogniwa łańcucha produkcji, oraz wspomniane podmioty rynku rolno-spożywczego i ośrodki muszą być w stanie dostarczyć przedsiębiorstwom prognozy rynkowe, aby pomóc im w podejmowaniu właściwych decyzji; nie powinny jednak przy tym określać cen referencyjnych. Praktyka taka jest już stosowana w niektórych państwach członkowskich i dlatego należy również wziąć ją pod uwagę w ramach wymiany najlepszych praktyk.
8. Proponuje, aby w przypadku zakłóceń równowagi na rynku lub stwierdzonego ryzyka wystąpienia takich zakłóceń, oszacowanego na podstawie określonych wskaźników, gospodarstwa rolne, w tym organizacje producentów i ich stowarzyszenia, mogły wykorzystać swą swobodę działania i w skoordynowany sposób zmniejszyć produkcję, nawet zanim zezwoli na to Komisja Europejska zgodnie z art. 222 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rolnych (WORR). WORR powinna w ten sposób jednoznacznie umożliwiać przedsiębiorstwom rolnym, w tym organizacjom producentów i ich stowarzyszeniom, podejmowanie działań zapobiegawczych mających na celu przywrócenie równowagi rynku i uniknięcie nadużywania pozycji dominującej, o których to działaniach informowane byłyby uprzednio właściwe organy.

9. Zauważa, że regulacja zmienności cen produktów rolnych oraz zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw żywności są ze sobą ściśle powiązane, ponieważ wahania na rynkach nasilają nierówność układu sił, jeśli chodzi o podział wartości dodanej w poszczególnych branżach, a wynikające z tego rozstrzygnięcia są najczęściej niekorzystne dla producentów, których siła przetargowa jest ograniczona m.in. z powodu rosnącej koncentracji przemysłu rolno-spożywczego, a zwłaszcza sprzedaży detalicznej na dużą skalę, oraz z powodu rozproszenia producentów i ich niewystarczającej organizacji.

10. Zaleca opracowanie europejskich regulacji wymierzonych przeciwko nieuczciwym praktykom handlowym w łańcuchu dostaw żywności, co zaproponowano w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 7 czerwca 2016 r. (2015/2065(INI)), ponieważ: umowy oznaczają pewien podział ryzyka, ale nie korygują w dogłębny sposób braku równości stron; przepisy antymonopolowe nie są wystarczające, by zaradzić nieuczciwym praktykom handlowym i nierównemu układowi sił, które charakteryzują sektor rolno-spożywczy; mechanizmy samoregulacji podmiotów tego sektora nie są skuteczne, w szczególności ponieważ rolnicy i przetwórcy często boją się złożyć skargę, obawiając się, że zostaną wykluczeni z rynku; potrzebny jest ramowy akt prawny na poziomie Unii Europejskiej, aby ujednoczyć warunki konkurencji i sprawić, by rolnikom i konsumentom europejskim oferowane były uczciwe warunki sprzedaży i zakupu.

11. Zaleca rozszerzenie prawa do zbiorowego negocjowania umów na całą produkcję rolną w celu wzmocnienia siły przetargowej rolników w obrębie branż.

12. Uznaje, że dzięki koncentracji oferty można umożliwić drobnym producentom uniknięcie presji ogromnej siły przetargowej zwłaszcza dużego przemysłu, gwarantując jednocześnie konsumentom większą przejrzystość cenową i identyfikowalność produktów.

13. Zauważa, że wzmocnienie roli podmiotów prywatnych w regulacji rynków rolnych wymaga większej przejrzystości rynków.

14. Proponuje utworzenie w tym celu europejskiego centrum obserwacji rynków rolnych, wspomaganego przez sieć centrów krajowych w rozbiciu na poszczególne sektory towarów, które korzystałoby z doświadczenia Europejskiego Centrum Obserwacji Rynku Mleka i tablicy wyników dla rynków, którą regularnie publikuje Komisja Europejska. To nowe centrum obserwacji dostarczałoby w jasny sposób, w odpowiednim czasie danych niezbędnych do zapewnienia znajomości rynków – pod względem koniunkturalnym (zwłaszcza w celu przewidywania kryzysów) i strukturalnym (co umożliwiłoby analizę zmian cen i marż poszczególnych podmiotów w ramach branż).

15. Podkreśla, że stosowanie przepisów dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID 2), przewidziane na 2018 r., musi sprzyjać większej znajomości i regularnemu monitorowaniu pozycji utrzymywanych przez poszczególne kategorie uczestników na rynkach finansowych produktów rolnych, aby ograniczyć ryzyko nadmiernej spekulacji oraz umożliwić skuteczne zarządzanie ryzykiem cenowym przez podmioty gospodarcze sektora.

16. Zauważa, że wdrożenie i wzmocnienie obecnych narzędzi zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w ramach WPR napotyka wiele przeszkód, w tym takich jak konkurencja między funduszami drugiego filaru, w skład którego wchodzi większość tych narzędzi, niewystarczająca wielkość rezerwy na wypadek kryzysów, która jest niezbędna i nie powinna powstawać w oparciu o roczne obniżki płatności bezpośrednich, brak aktualnych danych i prognoz dotyczących wyników gospodarczych gospodarstw rolnych itp. Podkreśla potrzebę zmniejszenia tych przeszkód, aby wdrożyć skuteczną i ambitną strategię zarządzania ryzykiem w rolnictwie.

17. Uważa, że przyszła reforma WPR powinna zachęcić państwa członkowskie do opracowania i wdrożenia szerokiego zestawu narzędzi zarządzania ryzykiem, które wzajemnie by się uzupełniały i były przystępne cenowo dla rolników. Należy przy tym przyjąć segmentowe podejście do różnych rodzajów ryzyka, sklasyfikowanych według natężenia ⁽¹⁾: (i) ryzyko normalne, które zasadniczo może zostać zaabsorbowane przez samych rolników, przezornie gromadzących oszczędności na taką ewentualność, oraz poprzez środki fiskalne; (ii) ryzyko średnie, które rolnicy mogą przenieść na rynki finansowe (poprzez transakcje terminowe, opcje, kontrakty będące przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym), na ubezpieczycieli (w odniesieniu do zarządzania ryzykiem związanym z plonami, obrotem i marżą brutto) i na fundusze wspólnego inwestowania (w odniesieniu do zarządzania ryzykiem związanym z zagrożeniami dla zdrowia i środowiska oraz stabilizacji dochodów gospodarstw); (iii) ryzyko katastrofalne, które zasadniczo przyjmują na siebie władze publiczne poprzez zabezpieczenia dotyczące cen i nadzwyczajne środki podejmowane w sytuacjach kryzysowych. Należy przy tym zadbać o to, by z uwagi na większą segmentację nie wzrosły koszty administracyjne.

⁽¹⁾ Zgodnie z typologią określoną przez J. Cordiera i J.C. Debara w *Gestion des risques agricoles: la voie nord-américaine. Quels enseignements pour l'Union européenne?* [Zarządzanie ryzykiem w rolnictwie: podejście północnoamerykańskie. Jakie wnioski dla Unii Europejskiej?], Cahiers nr 12, Club Déméter, 2004 r. Podobną typologię można też znaleźć w innych źródłach, w tym w sprawozdaniu sporządzonym niedawno przez Parlament Europejski (zob. przypis 2).

18. Podkreśla, że rozwój narzędzi zarządzania ryzykiem nie może istotnie wpływać na stabilność budżetu WPR, którą to stabilność obecnie zapewnia przyznawanie pomocy niezwiązanej z wielkością produkcji i cen. Budżet, którego wydatki ściśle odwzorowywałyby wahania cen produktów rolnych i zmniejszałyby się cyklicznie w okresie dobrej sytuacji na rynkach, byłby de facto narażony na ryzyko znaczącej redukcji w ramach dyskusji na temat wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej. Spowodowałoby to obniżenie ochrony zapewnianej przez WPR ze szkodą dla rolników w razie zmiany sytuacji rynkowej.

19. Proponuje, aby w celu zgromadzenia oszczędności jako zabezpieczenia przed niestabilnością rynków jedną z możliwości było odłożenie przez rolników na specjalnym rachunku części płatności z pierwszego filaru. Takie umieszczenie w rezerwie części płatności podstawowej byłoby obowiązkowe w przypadku wzrostu niektórych wskaźników rynkowych, takich jak ceny produktów rolnych lub stosunek ceny produktów rolnych do ceny czynników produkcji. Kwoty umieszczone w rezerwie mogłyby zostać odblokowane i wykorzystane przez rolników, gdy wskaźniki rynkowe się obniżą. Należy przy tym w każdym razie unikać dodatkowych kosztów administracyjnych.

20. Przyznaje, że oprócz poprawy zdolności rolników do samoubezpieczenia rozwiązanie to miałyby szereg innych zalet: częściowo zastąpiłyby obecną rezerwę na wypadek kryzysów, która ewidentnie nie spełnia swej funkcji; koszty zarządzania nim byłyby niskie; nie miałyby wpływu na budżet WPR; uczyniłoby pomoc niezwiązaną z wielkością produkcji bardziej uzasadnioną w oczach opinii publicznej w okresie wysokich cen produktów rolnych.

21. Zauważa, że można też przewidzieć inne mechanizmy mające wspierać zapobiegawcze gromadzenie oszczędności; inspiracją może być np. obowiązujący w Kanadzie system, zgodnie z którym rolnikom, którzy dokonają wpłaty na rachunek oszczędnościowy, władze publiczne dopłacają taką samą kwotę.

22. Podkreśla znaczenie wspierania tworzenia i przyjmowania nowych, bardziej zróżnicowanych i być może tańszych produktów ubezpieczeniowych zabezpieczających przed ryzykiem gospodarczym, z jakim mają do czynienia gospodarstwa rolne; inspiracją mogą tu być zwłaszcza programy ubezpieczeń istniejące w Stanach Zjednoczonych. Te nowe produkty mogłyby obejmować na przykład: (i) ubezpieczenie obrotów, gwarantujące dochody z upraw przewidziane w momencie wysiewu na podstawie historycznych plonów w danym gospodarstwie i cen na rynkach kontraktów terminowych, przy czym w przypadku tego ubezpieczenia jedynie element dotyczący plonu byłby subwencjonowany, aby zachować zgodność z kryteriami zielonej kategorii Światowej Organizacji Handlu (WTO); (ii) ubezpieczenia indeksowe oparte na plonach, obrotach lub średniej marży brutto w regionie, w którym znajduje się gospodarstwo (lecz w przypadku tego ubezpieczenia jedynie element dotyczący plonów byłby subwencjonowany), mając na uwadze, że koszty zarządzania takimi ubezpieczeniami są znacznie niższe niż koszty zarządzania ubezpieczeniami opartymi na plonach uzyskiwanych przez indywidualnego rolnika; (iii) ubezpieczenie ogólnych dochodów gospodarstwa, które mogłyby być zarezerwowane dla małych i średnich gospodarstw prowadzących uprawy mieszane i hodowlę lub produkujących owoce i warzywa czy prowadzących uprawy specjalne, które nie otrzymują wsparcia, otrzymują niewielkie wsparcie lub dla których nie istnieje ubezpieczenie zbiorów; (iv) specjalne ubezpieczenie dla gospodarstw prowadzących produkcję ekologiczną, które uwzględniałyby zazwyczaj niższe plony, wyższe koszty produkcji i ogólnie wyższe ceny rynkowe takich produktów. Rozwiązania te powinny podlegać analizie, w ramach której oszacowano by zwłaszcza ich potencjalne koszty pod względem reasekuracji przez państwo.

23. Wzywa Komisję Europejską do ścisłej współpracy z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi i organizacjami rolników w celu zwiększenia świadomości i zrozumienia narzędzi zarządzania ryzykiem dostępnych w ramach drugiego filaru WPR. Ponadto wzywa Komisję do zwiększenia zasobów finansowych narzędzi zarządzania ryzykiem w ramach drugiego filaru WPR powyżej obecnych 2 % środków drugiego filaru.

24. Zaleca tworzenie funduszy wspólnego inwestowania inspirowanych narzędziem stabilizacji dochodów utworzonym w ramach reformy WPR w 2013 r., przy jednoczesnym zadbaniu o sprawiedliwą równowagę redystrybucji między regionami i sektorami działalności, które to fundusze jednak tylko dwa państwa członkowskie (Węgry i Włochy) i jeden region (Kastylija i León w Hiszpanii) uwzględniły w swym planie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020. Takie fundusze zapewniałyby ochronę przed silnymi obniżkami (powyżej 30 %) marży brutto gospodarstwa, mierzonymi w stosunku do trzech lub pięciu poprzednich lat. Straty na taką skalę trudno jest zrekompensować jedynie poprzez zapobiegawcze gromadzenie oszczędności przez rolników. Ponadto strat tych nie obejmuje ubezpieczenie obrotów podobne jak to istniejące w Stanach Zjednoczonych, które oferuje zabezpieczenie przed zmniejszeniem przewidywanych dochodów między okresem siewu i zbiorów i samo w sobie nie stanowi ochrony przed niskimi cenami.

25. Apeluje, by wdrożyć fundusze stabilizacji dochodów na poziomie sektorowym, aby wzmocnić integrację branż rolnictwa, i na poziomie krajowym lub transgranicznym, aby zwiększyć uwspólnianie ryzyka i obniżyć koszty. W ten sposób w każdym państwie członkowskim istniałby fundusz dla roślin uprawnych, fundusz dla mleka, fundusz dla owoców i warzyw itd.

26. Zaleca, by państwa członkowskie przeprowadziły eksperymentalne testy funduszy stabilizacji dochodów przed ich wprowadzeniem na szeroką skalę, ze względu na związane z tym rozwiązaniem praktyczne trudności na etapie wdrażania i funkcjonowania (gromadzenie danych rachunkowych o gospodarstwach, potrzeba reasekuracji itp.).

27. Podkreśla, że trzy rodzaje narzędzi zarządzania ryzykiem opisane powyżej – zapobiegawcze gromadzenie oszczędności, ubezpieczenia, fundusze stabilizacji dochodów – uzupełniają się wzajemnie i powinny być wdrażane łącznie, aby stworzyć solidne i spójne zabezpieczenie przed wahaniami cen i pomóc ograniczyć częstotliwość i intensywność kryzysów dotyczących rolników.

28. Jest zdania, że aby umożliwić producentom sprostanie, w porównywalnych warunkach, zmienności cen, stawki płatności bezpośrednich powinny być zharmonizowane między państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

29. Jest przekonany, że płatności bezpośrednie powinny pozostać instrumentem WPR po roku 2020, aby przyczynić się do wspierania i stabilizowania dochodów gospodarstw rolnych i kompensowania kosztów wynikających z przestrzegania wysokich norm Unii Europejskiej.

30. Proponuje, by w razie gdyby podczas kolejnej reformy WPR zdecydowano o zmniejszeniu pomocy bezpośredniej z pierwszego filaru i przeznaczeniu tak uwolnionych kwot na zarządzanie ryzykiem, rolnicy mogli otrzymać bony o wartości równej pewnemu odsetkowi ich płatności podstawowej. Rolnicy wykorzystyaliby te bony dobrowolnie, aby przyłączyć się do wybranego przez siebie rozwiązania: zapobiegawczego gromadzenia oszczędności, ubezpieczenia lub funduszu wspólnego inwestowania. System umożliwiłby zwiększenie finansowania narzędzi zarządzania ryzykiem bez naruszania stabilności budżetu pierwszego filaru WPR⁽²⁾.

31. Domaga się, by Komisja Europejska przeprowadziła szczegółowe badanie dotyczące istniejących różnych możliwości rozszerzenia zestawu narzędzi zarządzania ryzykiem, w tym zwłaszcza zapobiegawczego gromadzenia oszczędności, ubezpieczeń i funduszy wspólnego inwestowania mających na celu stabilizowanie dochodów. Badanie to określiłoby konsekwencje, zalety i ograniczenia każdego z tych narzędzi, z uwzględnieniem różnych kryteriów. Ponadto przeanalizowano by w nim różne scenariusze finansowania strategii rozwoju zarządzania ryzykiem, w tym system bonów zaproponowany w pkt 30.

32. Uważa, że publiczne strategie polityczne powinny przyczynić się do zwiększenia wartości dodanej europejskich gospodarstw rolnych, jednocześnie poprawiając zrównoważenie środowiskowe praktyk rolniczych, aby uczynić gospodarstwa mniej wrażliwymi na wahania cen na rynkach światowych oraz by wprowadzić rolnictwo na drogę przemiany ekologicznej niezbędnej do złagodzenia zmiany klimatu, przystosowania się do niej oraz zmniejszenia presji na ekosystemy.

33. W tym kontekście podkreśla potrzebę zwrócenia szczególnej uwagi na sektor rolnictwa w regionach najbardziej oddalonych, które wymagają dostosowanych i wyłącznych środków ze względu na swoją specyfikę i szczególne cechy uznane w TFUE.

34. Dostrzega, że europejskie rolnictwo jest bardzo zróżnicowane: większość gospodarstw sprzedaje swą produkcję na rynku wspólnotowym, podczas gdy inne eksportują, bezpośrednio lub pośrednio, część swej produkcji do krajów trzecich.

35. Uważa, że ważne jest zachowanie tej różnorodności, ponieważ sprzedaż części produkcji rolnej do krajów trzecich przyczynia się do utrzymania równowagi podaży i popytu na rynku wspólnotowym, a Unia Europejska, jako największy światowy eksporter produktów rolno-spożywczych, powinna być w stanie czerpać korzyści ze wzrostu, pod względem jakości i ilości, światowego zapotrzebowania na żywność.

36. Sądzi, że istnieją dwie główne drogi do zwiększenia wartości dodanej gospodarstw rolnych: (i) zwiększenie wydajności rolnictwa, która daje niepokojące oznaki słabnięcia w niektórych branżach, poprzez zrównoważoną intensyfikację rolnictwa, czyli produkowanie więcej przy mniejszych nakładach lub zmniejszenie zakupów czynników produkcji w celu poprawy autonomii gospodarstw, co jest możliwe dzięki przyjęciu innowacyjnych i bardziej odpornych systemów produkcji, opartych na rolnictwie precyzyjnym, uproszczeniu uprawy gleby, płodozmianie i zróżnicowaniu upraw oraz lepszym wykorzystywaniu systemów pastwiskowych i innych praktyk; (ii) zachęcanie do rozwoju zregionalizowanych systemów żywnościowych, odpowiadających na rosnący popyt ze strony europejskich konsumentów i umożliwiających częściowe uniezależnienie się od niestabilności światowych rynków surowców rolnych, co oznacza rozwój lokalnych łańcuchów dostaw (stołówki szkolne, catering, sprzedaż bezpośrednia), rynków niszowych i produktów wysokiej jakości, z preferencją dla sposobów produkcji bardziej przyjaznych dla środowiska (rolnictwo ekologiczne i inne systemy).

⁽²⁾ Propozycja ta znalazła się w sprawozdaniu Isabel Bardaji i in. *Research for Agri Committee – State of play of risk management tools implemented by Member States during the period 2014–2020: national and European frameworks* [Badanie dla Komisji AGRI – Sytuacja w zakresie narzędzi zarządzania ryzykiem wdrożonych przez państwa członkowskie w latach 2014–2020: ramy krajowe i europejskie], Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, Parlament Europejski i, 2016 r. Proponujemy rozszerzyć ją na tworzenie systemów zapobiegawczego oszczędzania.

37. Zaleca, aby WPR i polityki krajowe zachęcały rolników do wypróbowania obu tych rozwiązań, przy udziale władz lokalnych i regionalnych.

Bruksela, dnia 7 grudnia 2016 r.

Markku MARKKULA
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
