COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 20.5.2008
COM(2008) 321 final

COMUNICAREA COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CĂTRE CONSILIU, CĂTRE COMITETUL ECONOMIC ŞI SOCIAL EUROPEAN ŞI CĂTRE COMITETUL REGIUNILOR

Creşterea preţurilor la produsele alimentare - Direcţii de acţiune ale UE pentru gestionarea problemei

CUPRINS

1. Introducere 3
2. Creşterea bruscă şi accentuată a preţurilor la o largă categorie de produse agricole ... 3
3. Cauzele fundamentale ale preţurilor mari la alimente: factori temporari şi structurali 4
4. Perspective pe termen mediu 6
5. Impactul în cadrul UE 6
6. Impactul la nivel mondial 8
7. Elementele unui răspuns din partea UE 9
8. Concluzii 14

1. INTRODUCERE

Timp de treizeci de ani, atât în Europa, cât şi în lume, preţurile produselor alimentare au scăzut în termeni reali. Această tendinţă s-a inversat în lunile trecute, prin creşteri bruşte şi accentuate ale preţurilor produselor agricole la nivel mondial.

Creşterea bruscă a preţurilor a afectat mai multe produse în acelaşi timp: în mai puţin de un an, cerealele, carnea şi produsele lactate au înregistrat creşteri procentuale exprimate prin două sau chiar trei cifre. Dimensiunile şi rapiditatea acestor creşteri ale preţurilor au dat naştere unor dezechilibre macroeconomice în întreaga lume. Au fost afectate cu precădere ţările în curs de dezvoltare, precum şi populaţiile cele mai vulnerabile. Milioane de oameni care trăiesc la limita sărăciei se confruntă cu foamea şi cu malnutriţia.

În interiorul Uniunii, inflaţia preţurilor la produsele alimentare a atins 7% în luna martie 2008. Pentru consumatorii europeni, efectele creşterilor rapide ale preţurilor la produsele alimentare au fost amplificate de creşteri simultane ale preţurilor la energie. Puterea de cumpărare a gospodăriilor a scăzut, iar cei 16% dintre europeni care trăiesc sub pragul sărăciei sunt segmentul cel mai vulnerabil.

2. CREŞTEREA BRUSCĂ ŞI ACCENTUATĂ A PREŢURILOR LA O LARGĂ CATEGORIE DE PRODUSE AGRICOLE

Punând capăt unei perioade de trei decenii de scădere a preţurilor produselor agricole (în termeni reali), preţurile mai multor produse au înregistrat o creştere susţinută în 2006. Creşterea s-a accentuat considerabil în cea de-a doua jumătate a anului 2007 şi a atins un nivel maxim în primele luni ale anului 2008.

Creşterea a fost puternică şi a afectat simultan o mare diversitate de produse. Între septembrie 2006 şi februarie 2008, preţurile mondiale ale produselor agricole au crescut, în dolari, cu 70%. A suferit majorări deosebit de mari preţul grâului, porumbului şi orezului, precum şi preţul produselor lactate[1]. Preţurile de referinţă pentru pieţele mondiale la începutul lunii februarie 2008, comparativ cu luna februarie 2007, au cunoscut evoluţiile următoare: + 113% pentru grâul SUA faţă de + 93% pentru grâul UE; + 83% pentru soia SUA; + 52% pentru orez Thailanda, + 24% pentru porumb SUA. Din luna februarie, preţul de referinţă pentru orez (preţul de export al Thailandei) s-a dublat, depăşind 1 000 dolari americani/tonă la sfârşitul lunii aprilie. De asemenea, preţul cărnii, în special cel al cărnii de pasăre, şi al uleiurilor vegetale a cunoscut o creştere puternică. În Europa, preţurile la grâu şi produse lactate au crescut cu 96% şi, respectiv, 30% între septembrie 2006 şi februarie 2008.

Recent, s-a observat o inversare a tendinţei, ca o consecinţă a declinului preţului cerealelor şi produselor lactate. Comparativ cu cele mai recente valori maxime atinse, preţurile din UE au scăzut cu 25% pentru grâu şi 35% pentru unt. Preţurile la orez continuă să crească, una dintre cauze fiind restricţiile la export impuse de ţări cu producţie importantă de orez precum Vietnam, Thailanda, India şi China în scopul evitării unor penurii interne. În condiţiile volatilităţii situaţiei şi naturii contradictorii a tendinţelor, evoluţiile preţurilor vor fi monitorizate atent în lunile următoare.

---

[1] Preţul anumitor produse de bază, precum zahărul, a înregistrat o scădere constantă.

3. CAUZELE FUNDAMENTALE ALE PREȚURILOR MARI LA ALIMENTE: FACTORI TEMPORARI ŞI STRUCTURALI

Evoluțiile observate ale prețurilor sunt rezultatul unei combinații complexe de factori structurali şi de factori de natură mai temporară. Deşi există un consens cu privire la factorii consideraţi relevanţi, opiniile diferă cu privire la importanţa relativă a acestora. De asemenea, măsura în care fiecare factor explică majorările de preţuri variază în funcţie de produsele de bază şi de regiuni. Cauzele care au dus la creşterea preţurilor sunt substanţial diferite pentru grâu şi orez faţă de porumb şi soia. În primul caz, majorările au fost determinate în mare parte de aspecte legate de ofertă. În celălalt caz, creşterea cererii a jucat rolul principal. Factorii legaţi de ofertă par să fi produs majorări de preţuri mai mari decât creşterea cererii.

Analizând cauzele structurale ale evoluţiilor pieţei, în ultimii ani ***s-a putut observa o creştere constantă a cererii de produse de bază şi de produse alimentare cu grad mai mare de prelucrare din partea economiilor emergente, precum China, Brazilia şi India***. Acest lucru este rezultatul unor rate record de creştere economică, al urbanizării şi al schimbării obiceiurilor alimentare (în special cu privire la carne: astăzi, de exemplu, consumatorii chinezi mănâncă 50 kg de carne pe an, comparativ cu numai 20 kg în 1985). În termeni mai generali, creşterea populaţiei mondiale, în special în ţările în curs de dezvoltare, a contribuit şi ea la amplificarea cererii de produse alimentare.

Preţurile mari ale energiei afectează, de asemenea, preţurile produselor agricole. Unii analişti sunt de părere că majorarea preţurilor la energie are un efect mai important asupra preţurilor la produsele alimentare decât creşterea preţurilor produselor agricole de bază. Ele afectează preţurile la produsele alimentare în mod direct, făcând să crească preţul unor factori necesari producţiei cum ar fi îngrăşămintele, pesticidele şi motorina, precum şi costurile de prelucrare şi transport. Preţul îngrăşămintelor azotate a crescut cu 350% din 1999, în mare parte din cauza costurilor legate de carburanţi. Costurile transportului de marfă au crescut, de asemenea, în mod semnificativ. În mod indirect, creşterea rapidă a preţului petrolului brut face să crească şi cererea de biocarburanţi, deoarece aceştia devin astfel un înlocuitor viabil pentru carburanţii fosili.

Cererea de produse agricole de bază este influenţată şi de ***apariţia unor debuşee comerciale alternative, în special piaţa biocarburanţilor***. Analizele Comisiei arată că producţia actuală de biocarburanţi din UE are puţine efecte asupra preţurilor mondiale actuale la produsele alimentare, întrucât biocarburanţii folosesc sub 1% din producţia cerealieră a Uniunii. Consiliul European a stabilit un obiectiv vizând utilizarea a 10% biocarburanţi în transporturi până în 2020. O perioadă de adaptare atât de lungă face improbabil ca acest obiectiv să fi avut vreun impact asupra preţurilor actuale, iar criteriile de durabilitate propuse de Comisie vor reduce impactul viitor. Pe de altă parte, strategia proactivă adoptată de Statele Unite a avut un impact observabil asupra pieţei porumbului, dar până acum a avut o contribuţie relativ moderată la creşterea preţurilor în general. Se estimează că producţia de bioetanol a Statelor Unite absoarbe aproximativ 25% din producţia naţională de porumb.

Unii factori structurali produc, de asemenea, o reducere a potenţialului ofertei. Aceştia includ ***încetinirea ritmului de creştere al producţiilor de cereale***, care a afectat în special producătorii europeni, dar care reflectă, parţial, şi efectele unei perioade în care investiţiile în agricultura din ţările în curs de dezvoltare au fost insuficiente.

De asemenea, analiza ***schimbărilor climatice*** sugerează că, în viitor, condițiile climatice neobişnuite vor deveni probabil mai pronunțate, cu consecințe posibile precum volatilitatea producției agricole din cauza deficitului de producție în urma vremii nefavorabile.

Deşi factorii structurali pot produce o modificare pe termen mai lung, însă treptată, a echilibrului pieței, factorii temporari au accentuat sensul şi viteza schimbărilor, funcționând ca elemente declanşatoare ale salturilor bruşte înregistrate de prețuri.

Condițiile climatice nefavorabile au afectat mai multe țări care sunt producători şi exportatori importanți, cu consecința unor recolte neobişnuit de slabe. De exemplu, Australia a suferit trei secete în ultimele şase sezoane, producția scăzând cu 50% în 2006. În acelaşi an, din motive climatice, deficitul producției de cereale în America de Nord, Europa şi Australia în 2006 a fost de peste 60 de milioane de tone, de patru ori mai mult decât creşterea cantității de cerealele utilizată pentru etanol în aceste țări. În condițiile unui minim istoric al stocurilor internaționale, creşterea bruscă a prețurilor agricole de bază nu a fost amortizată de produsele provenite din stocuri. Conform prognozei FAO, se estimează că stocurile mondiale de cereale vor atinge nivelul minim din ultimii 25 de ani, şi anume 405 milioane de tone în 2007/08, cu 21 de milioane de tone sau 5% mai puțin decât nivelul deja scăzut înregistrat în anul precedent. Stocurile de intervenție ale UE sunt epuizate.

Evoluțiile de pe piețele financiare au avut, de asemenea, un impact. A existat o activitate mai intensă a investitorilor speculativi pe piețele financiare ale produselor de bază, pentru a limita riscul prețurilor sau pentru a utiliza surplusurile de lichidități în urma crizei pieței financiare. Aceste activități produc o mai mare variație a prețurilor şi a volatilității piețelor *future* şi *spot* pentru produsele de bază şi au amplificat evoluțiile subiacente ale prețurilor. Influența lor asupra formării prețurilor pe termen lung rămâne incertă.

– ***Deprecierea dolarului american*** a contribuit şi ea la impulsionarea creşterii prețurilor. Efectele cursurilor de schimb s-au adăugat impactului inegal al majorării prețurilor. Pentru țările ale căror monede sunt legate de euro (cum ar fi țările FCFA din Africa de vest şi centrală) efectele negative au fost întrucâtva atenuate. Țările ale căror monede se depreciază sunt afectate cel mai grav.

– ***Unele țări exportatoare au reacționat la creşterea prețurilor prin instituirea unor restricții privind exporturile.*** India a introdus interdicții la export, Vietnam şi Thailanda au introdus limite la exporturile de orez, Indonezia a introdus taxe de export la uleiul de palmier, iar Kazahstanul a interzis exportul de grâu. Scopul acestor taxe şi interdicții la export este de a proteja piețele interne de deficitul de producție pe termen scurt, precum şi de şocurile legate de prețuri. Cu toate acestea, ele limitează şi mai mult piețele agricole internaționale, în special în detrimentul țărilor în curs de dezvoltare care importă produse alimentare. Pe termen mediu, aceste restricții trimit un semnal de piață greşit, reducând stimulentele pentru fermieri de a investi şi de a mări producția şi contribuind la dezechilibrele de pe piețele regionale.

Impactul acestor evoluții combinate asupra prețurilor agricole este agravat de relativa neelasticitate a ofertei şi cererii de produse agricole pe termen scurt. Producția agricolă este sezonieră, existând un interval de timp între semnalele pieței şi reacția producătorilor. În ultimii ani, investițiile în agricultura din țările în curs de dezvoltare au fost insuficiente. În sfârşit, o proporție relativ mică din producția globală ajunge pe piețele agricole mondiale (schimburile comerciale privesc 16% din producția mondială de grâu, 8% din cea a produselor lactate şi 7% din cea a orezului) şi, tot mai mult, aceasta provine dintr-un număr mic de țări exportatoare.

4. PERSPECTIVE PE TERMEN MEDIU

Prețurile la produsele agricole sunt supuse unor fluctuații ciclice. În secolul trecut, ele au cunoscut numeroase perioade de maxim. Întrebarea esențială este dacă, de această dată, următoarea scădere a prețurilor va fi suficientă pentru a contrabalansa majorările anterioare sau dacă intrăm într-o perioadă de niveluri constant ridicate ale prețurilor la produsele agricole de bază.

Toate analizele sugerează că prețurile ridicate ale produselor alimentare nu sunt un fenomen temporar, ci vor persista probabil pe termen mediu, deşi, cel mai probabil, nu la nivelurile record atinse recent. Recentele creşteri ale prețurilor la produsele de bază au fost asociate cu unii factori temporari, în special deficitul de producție din cauze climatice. Astfel, revenirea la recolte medii ar trebui să amelioreze situația dificilă de pe piețele agricole şi să contribuie la scăderea prețurilor produselor alimentare. Cu toate acestea, în măsura în care unii dintre factorii subiacenți sunt structurali şi de durată, va continua probabil dezechilibrul dintre creşterea dinamică a cererii şi creşterea ofertei.

Toate acestea înseamnă că, pe termen scurt şi mediu, nu este probabilă revenirea prețurilor produselor alimentare la nivelurile anterioare crizei. Prognozele realizate de FAPRI şi OCDE estimează că, chiar în condițiile revenirii la condiții climatice normale şi la o ofertă normală, prețurile în termeni nominali la produsele de bază pe termen mediu vor fi în medie peste nivelurile care au predominat în ultimii zece ani. Orice scădere pe termen scurt nu va fi, probabil, de durată.

Îmbunătățirile tehnologiei, creşterea nivelurilor recoltelor şi extinderea zonei de producție pot contribui la satisfacerea cererii în creştere şi la reducerea inflației prețurilor. Cu toate acestea, chiar şi în condiții climatice favorabile şi constante, mai mulți factori vor afecta ritmul în care creşterea ofertei se va apropia de satisfacerea cererii. Factori precum terenurile disponibile, apa, prețurile materiilor prime folosite în agricultură, inovațiile tehnologice şi investițiile vor limita posibilitățile de sporire a productivității.

5. IMPACTUL ÎN CADRUL UE

Creşterea prețurilor la produsele de bază a contribuit la creşterea inflației în ceea ce priveşte produsele alimentare, precum şi a inflației generale în UE. Inflația generală în UE a crescut de la 1,9% în august 2007 la 3,8% în martie 2008. Inflația pentru produsele alimentare (fără alcool şi tutun) a crescut de la 2,7% la 6,9%. În mod similar, inflația prețurilor energiei a crescut de la -0,6% la 10,9%.

Cu toate acestea, efectele asupra preţurilor de consum au fost limitate de trei factori: (i) aprecierea monedei euro; (ii) scăderea ponderii materiilor prime în costurile de producţie ale alimentelor, comparativ cu energia şi mâna de lucru (în principal datorită creşterii nivelului de prelucrare) şi (iii) ponderea scăzută a cheltuielilor alimentare în cheltuielile totale ale gospodăriilor (astăzi, o gospodărie medie din UE-27 cheltuieşte aproximativ 14% din venitul său total pentru produse alimentare). Structura concurenţială în sectorul alimentar, în special nivelul de concentrare al sectoarelor de comercializare cu amănuntul şi de distribuţie, a putut avea o influenţă asupra ritmului şi măsurii în care diferitele creşteri al materiilor prime au afectat consumatorii din statele membre.

În cazul pâinii, costul materiei prime, grâul, reprezintă numai 5% din costurile totale de producţie, în timp ce costurile principale sunt cele ale muncii, energiei şi capitalului.

Inflaţia a fost mai mare pentru produsele alimentare prelucrate (în care preţurile materiilor prime reprezintă o proporţie mai redusă) ***decât pentru produsele alimentare neprelucrate*** (cum ar fi fructele şi legumele, dar şi carnea). În UE, inflaţia pentru produsele alimentare prelucrate (inclusiv categorii precum „Pâine şi cereale" şi „Lapte, brânză şi ouă", însă fără a lua în considerare alcoolul şi tutunul) s-a majorat de la 2,3% în iulie 2007 la 9,4 % în martie 2008. Inflaţia pentru produsele alimentare neprelucrate s-a majorat şi ea de la 2,6% în septembrie 2007 la 4,2% în martie 2008. Creşterea respectivă a fost mai treptată şi mai puţin accentuată decât pentru produsele alimentare prelucrate. Motivul pentru care produsele alimentare prelucrate au fost mai afectate decât produsele alimentare neprelucrate este că tipul de materii prime utilizate în produsele alimentare prelucrate a fost mai vulnerabil la creşterile de preţuri (atât cele ale produselor alimentare, cât şi cele ale altor factori precum energia), în timp ce produsele alimentare neprelucrate, de tipul legumelor, fructelor şi peştelui nu au înregistrat creşteri de preţuri. În ce priveşte carnea, acest fapt poate fi explicat printr-un decalaj mai mare de timp între apariţia unor costuri mai mari ale furajelor, din cauza majorării preţului cerealelor, şi creşterea corespunzătoare a preţului produselor din carne.

Conform analizelor realizate în acest domeniu, creşterea medie a cheltuielilor alimentare ale consumatorilor din UE 27, drept consecinţă a majorării preţurilor la produsele agricole între februarie 2007 şi februarie 2008, este de 5%, reducând puterea de cumpărare a unei gospodării medii din UE cu 0,7%.

Impactul majorării preţurilor la produsele alimentare a fost resimţit diferit în statele membre, precum şi în diferitele straturi ale societăţii din fiecare stat membru. Variaţiile pot fi atribuite diferenţelor între statele membre în ce priveşte structura pieţei, caracteristicile consumului, nivelul veniturilor şi cheltuielile alimentare ale gospodăriilor. În timp ce majorarea preţului la produsele alimentare în UE-15 a fost de aproximativ 5-7%, ea fost mult mai mare în noile state membre (21,8% în Bulgaria şi 17% în Estonia). Aceasta coincide cu o pondere mai mare a cheltuielilor alimentare în bugetul gospodăriilor. Ponderea cheltuielilor alimentare variază de la 9,06% în Marea Britanie la 41,87% în România. În plus, cele 20% dintre gospodării care sunt cel mai defavorizate cheltuiesc o proporţie mult mai mare din bugetul lor pentru produsele alimentare. De exemplu, această pondere este de 56,8% în România, 43,4% în Lituania, 42% în Bulgaria, 38,2% în Letonia, 30,7% în Slovacia şi 27,2% în Ungaria. De asemenea, în unele ţări cu un nivel mai mare al veniturilor, ponderea cheltuielilor pentru produse alimentare în rândurile gospodăriilor cel mai defavorizate este mult mai mare decât pentru o gospodărie medie (27% în Italia, 23,8% în Spania, 19,9% în Slovenia, 20,2% în Grecia, 22,6% în Cipru, 16,2% în Irlanda, 14% în Germania).

Creşterea preţurilor a fost avantajoasă pentru fermierii din UE în anumite sectoare, însă într-o măsură diferită. În timp ce producătorii de cereale sunt avantajaţi de preţurile mari, producătorii din sectorul creşterii animalelor sunt afectaţi negativ de creşterea preţurilor la furaje. Producătorii şi prelucrătorii din industria produselor lactate sunt, de asemenea, împiedicaţi să beneficieze pe deplin de creşterea mondială a preţurilor din cauza restricţiilor care le sunt impuse de sistemul actual al cotelor.

6. IMPACTUL LA NIVEL MONDIAL

Impactul creşterii preţului la produsele alimentare asupra ţărilor în curs de dezvoltare poate avea o serie de consecinţe diferite pe termen scurt şi pe termen lung. Recentele proteste şi tulburări violente în America Latină, în Africa şi în Asia demonstrează un efect imediat şi puternic asupra populaţiilor cele mai sărace ale lumii, periclitând ani întregi de progrese către realizarea ODM. Pe termen mai lung, creşterea preţurilor ar putea deveni o oportunitate în vederea sprijinirii ieşirii din sărăcie a comunităţilor rurale din anumite ţări în curs de dezvoltare. O analiză mai atentă arată că efectele diferă mult atât între ţări, cât şi în interiorul fiecărei ţări.

Ţările în curs de dezvoltare care sunt importatori neţi de produse alimentare, cum este cazul în Africa dar şi în Filipine, Indonezia şi China, sunt afectate cel mai puternic de criză. Ţările dependente de ajutoare alimentare şi care importă, de asemenea, energie prezintă cea mai mare vulnerabilitate la creşterea preţurilor. Conform FAO[2], se estimează că nota de plată pentru importul de cereale a celor mai sărace ţări din lume va creşte cu 56% în 2007/2008. Această creştere urmează unei majorări importante de 37% în 2006/2007. Pentru ţările din Africa cu venituri mici şi deficit de produse alimentare, se estimează creşterea costului cerealelor cu 74%. În condiţiile în care produsele alimentare au cea mai mare pondere în coşul preţurilor de consum din aceste ţări, efectele nemijlocite ale majorării preţurilor la produsele alimentare sunt creşterea inflaţiei, cu posibile efecte macroeconomice negative asupra stabilităţii şi/sau creşterii prin politici monetare mai stricte.

Pe plan mondial, în date agregate, câştigătorii sunt ţările care sunt exportatori neţi de produse alimentare. În principiu, exportatorii neţi au de câştigat de pe urma condiţiilor comerciale favorabile. Preţurile mondiale mari pentru culturile alimentare sunt un avantaj, de exemplu, pentru SUA (grâu, porumb, orez, soia), Argentina (grâu, porumb, orez, soia), Brazilia (porumb, orez, soia), Canada (grâu, rapiţă), Paraguay (porumb, soia), Uruguay (porumb, orez, soia), Rusia (grâu), Thailanda (orez, manioc) şi Vietnam (orez), precum şi pentru Australia. Cu toate acestea, unele dintre aceste ţări au introdus restricţii la export în vederea menţinerii la un nivel mai mic a preţurilor naţionale. Acesta este cazul, de exemplu, pentru Argentina, Egipt, India, Pakistan, Cambodgia şi Ucraina. Există 20 de ţări cu restricţii similare la export.

---

[2] FAO, *Crop prospects and food situation*, nr. 2, aprilie 2008.

Există puține persoane care contestă faptul că efectul net asupra bunăstării țărilor sărace ale lumii, în special pe termen scurt, este unul negativ. În timp ce gospodăriile care sunt vânzători neți de produse alimentare pot câştiga, gospodăriile care sunt cumpărători neți de produse alimentare suferă. Povara suplimentară provocată de inflația prețurilor produselor alimentare este suportată de populația urbană săracă, dar şi de cea rurală. În regiunile rurale din țările în curs de dezvoltare există mulți cumpărători neți de produse alimentare (micii agricultori, lucrători din mediul rural, gospodăriile neagricole, gospodării fără teren arabil, dependente de repatrierea de fonduri). Acest grup pierde mai mult decât câştigă. În medie, într-o țară în curs de dezvoltare, o gospodărie săracă cheltuieşte aproximativ 50%-60% din buget pe produse alimentare şi 10% pe energie. Luând ca exemplu o gospodărie din Africa Subsahariană care trăieşte cu 5 dolari pe zi, rezultă că 3 dolari sunt cheltuiți pe produse alimentare, 0,5 dolari pe energie şi 1,5 dolari pentru alte cheltuieli. O creştere de 50% a prețurilor produselor alimentare va avea ca rezultat obligarea respectivei gospodării la reducerea cu 1,5 dolari a cheltuielilor zilnice pentru acoperirea nevoilor nealimentare. Dacă pe termen scurt creşterile de preț nu au condus încă la o penurie de produse alimentare, acestea au avut ca rezultat accentuarea stării de sărăcie, malnutriție şi o vulnerabilitate mai mare la alte şocuri externe. Conform primelor estimărilor ale Băncii Mondiale, recenta creştere bruscă a prețurilor produselor alimentare ar putea arunca în jur de 100 de milioane de oameni într-o stare şi mai accentuată de sărăcie.

Pe termen mediu şi lung, creşterea prețurilor oferă noi oportunități generatoare de venituri pentru agricultori şi ar putea consolida contribuția agriculturii la creşterea economică***,*** chiar dacă o serie de factori ar putea încetini această ajustare. Prețurile agricole ridicate stimulează realizarea de investiții şi programe publice şi private pentru creşterea productivității, consolidarea infrastructurii, extinderea producției la terenurile marginale şi consolidarea eficienței piețelor agricole. Efectele asupra întregii economii ar putea fi pozitive, prin creşterea cererii pentru forța de muncă şi a salariilor în zonele rurale, încetarea exodului urban, reducerea sărăciei şi contribuția la securitatea alimentară. Cu toate acestea, un număr de factori ar putea încetini acest proces de ajustare. În mai multe țări, anumite forme de intervenție guvernamentală reduc stimulentele producătorilor de a investi şi de a creşte producția. Alți factori sunt situarea geografică a piețelor, organizarea acestora, lipsa informațiilor, puterea deținută de anumiți intermediari în lanțul agro-alimentar, dificultăți în a avea acces la semințe, îngrăşăminte si credite, precum şi nivelul redus al investițiilor anterioare în infrastructura rurală. Toți aceşti factori îi afectează în mod negativ pe micii producători rurali. Va fi nevoie de timp pentru ca ajustările din economia rurală care pot crea noi oportunități să fie accesibile celor săraci şi să contribuie la creşterea producției agricole.

7. ELEMENTELE UNUI RĂSPUNS DIN PARTEA UE

La nivelul UE, inițiativele strategice pot fi structurate în jurul a trei linii complementare de intervenție:

(a) acțiuni pentru combaterea şi atenuarea efectelor pe termen scurt ale şocului creşterii prețurilor produselor alimentare;

(b) acțiuni care vizează creşterea ofertei de produse agricole şi asigurarea securității alimentare pe termen lung;

(c) acțiuni pentru a contribui la efortul global de combatere a efectelor creşterilor prețurilor asupra populațiilor sărace.

a) Acțiuni pentru a limita efectele creșterilor prețurilor pe termen scurt și mediu

(1) Monitorizarea evoluției prețurilor. Având în vedere volatilitatea și complexitatea actualelor tendințe ale prețurilor, Comisia va monitoriza cu atenție evoluția prețurilor în UE și pe plan internațional și va prezenta un raport până la sfârșitul anului cu privire la evoluția situației.

(2) Ajustarea politicii agricole comune (PAC). Pentru a atenua efectele creșterii prețurilor, au fost decise recent o serie de ajustări ale gestionării piețelor în cadrul politicii agricole comune (PAC). Stocurile de intervenție au fost vândute. În plus, au fost luate trei măsuri concrete pentru a contracara în mod direct nivelurile excepțional de ridicate ale prețurilor de pe piața cerealelor. În primul rând, în septembrie 2007, Consiliul a decis suspendarea pentru anul 2008 a obligațiilor agricultorilor de a scoate din circuitul agricol 10% din terenul lor arabil. De asemenea, la data de 20 decembrie 2007, Consiliul a hotărât, în unanimitate, suspendarea drepturilor de import la cereale pentru anul curent de piață, cu doar câteva excepții (chiar dacă impactul acestei măsuri ar putea fi limitat, datorită nivelului scăzut al tarifelor efective. Totodată, începând cu anul 2008, Consiliul a decis majorarea cu 2% a cotelor de lapte.

La un nivel mai general, sprijinul decuplat pentru venit și reforma organizării comune a piețelor sectoriale a făcut deja agricultorii mai receptivi la semnalele pieței. Câteva măsuri incluse în pachetul privind verificarea „stării de sănătate" a PAC, adoptate în paralel cu prezenta comunicare, precum eliminarea obligației de scoatere a terenurilor din circuitul agricol și creșterea treptată a cotelor de lapte în vederea eliminării acestora în 2015, converg în această direcție și ar trebui să contribuie la atenuarea presiunilor exercitate asupra piețelor agricole.

(3) Acțiuni în favoarea persoanelor celor mai defavorizate. Comisia va prezenta un program revizuit pentru securitatea alimentară pentru persoanele cele mai defavorizate. Programul actual de ajutor alimentar pentru persoanele cele mai defavorizate, inițiat în 1987, a oferit anual sprijin de aproximativ 300 de milioane de euro, ajungând la 13 milioane de beneficiari din 19 state membre.

(4) Analiza funcționării procesului de aprovizionare cu produse alimentare. Comisia va crea un grup operativ pentru analizarea lanțului de aprovizionare cu produse alimentare, inclusiv concentrarea și segmentarea pieței sectoarelor de distribuție și comerțul cu amănuntul de produse alimentare în UE, urmând să prezinte, până la sfârșitul anului 2008, un prim raport privind situația existentă. Lucrările acestui grup vor contribui, în special, la monitorizarea sectorului comerțului cu amănuntul, introdusă după revizuirea pieței unice. De asemenea, Comisia va continua să coopereze strâns în aceste domenii cu autoritățile naționale de concurență și încurajează statele membre care reformează sau preconizează reformarea reglementărilor restrictive din sectorul comerțului cu amănuntul, să-și continue eforturile.

(5) Evitarea măsurilor cu efecte de distorsionare. Având în vedere efectele puternice ale inflației prețurilor produselor alimentare asupra puterii de cumpărare a gospodăriilor cu venituri reduse, există o dezbatere în mai multe state membre asupra modalității de limitare (temporară) a unor asemenea efecte. Atunci când sunt luate măsuri pe termen scurt concentrate pe atenuarea impactului prețurilor alimentare ridicate asupra categoriilor cele mai sărace ale populației, acestea ar trebui să evite efectele de distorsionare. De asemenea, Comisia va monitoriza îndeaproape asemenea evoluții.

(6) Analiza investițiilor speculative. Comisia va monitoriza cu atenție activitățile investitorilor speculativi de pe piețele financiare ale produselor de bază şi impactul acestora asupra variațiilor prețurilor.

b) Acțiuni pentru consolidarea aprovizionării cu produse agricole pe termen lung

(1) Consolidarea durabilității politicii UE în domeniul biocarburanților. Sunt necesare analize suplimentare pentru a determina în ce măsură obiectivul fixat de UE (folosirea în proporție de 10% a biocarburanților până în 2020) va influența prețurile de pe piața agricolă şi folosirea terenurilor. Cu toate acestea, simulările indică faptul că o creştere a proporției folosirii biocarburanților de la 1% în 2005 la 10% în 2020, va avea ca efect majorarea cantității de materii prime folosite cu 30 milioane de tone. Având în vedere şi produsele secundare, trebuie adăugate alte 4 milioane de tone anual, de-a lungul unei perioade de 15 ani. Până în 2020, aceasta ar putea însemna o creştere a prețului la cereale de aproximativ 3-6%, la rapiță de 8-10% şi la floarea soarelui de 15%, în raport cu anul 2006, presupunând că 30% din ofertă este reprezentată de biocarburanți de a doua generație. Aceste efecte, însă, vor fi limitate de creşterea progresivă a folosirii biocarburanților de a doua generație, încurajată de strategia UE. Biocarburanții de a doua generație sunt produşi din materii prime diferite de culturile de uz alimentar şi pot rezulta nu doar din culturi energetice, dar şi din alte surse precum uleiurile vegetale reciclate, grăsimea animală, produsele secundare din industriile bazate pe lemn, reziduurile forestiere, deşeurile solide şi gramineele.

(2) Promovarea producției durabile de biocarburanți la nivel internațional. Politica UE în domeniul biocarburanților este din ce în ce mai mult percepută ca înscriindu-se în tendința mondială de a stimula producția de biocarburanți. Politici proactive în domeniul biocarburanților sunt urmate, în special, de SUA, dar şi de Brazilia, India, China şi alte țări. Pe baza strategiilor existente, este de aşteptat ca în SUA, până în 2016, suprafața de porumb cultivată pentru bioetanol să crească la 43% din întreaga suprafață cu porumb recoltată pentru boabe în 2004. Unele analize indică faptul că există riscul ca satisfacerea cererii pentru biocarburanți să fie realizată prin înlocuirea culturilor de uz alimentar şi nu prin folosirea avantajelor extinse ale creşterii productivității. Pentru a reduce riscul unui asemenea scenariu în UE, un element cheie al propunerii de directivă a Comisiei privind energia regenerabilă este stabilirea unui sistem pentru durabilitatea biocarburanților, care să țină seama de impactul gazelor cu efect de seră, biodiversitatea şi consecințele exploatării solului. Sistemul va include, de asemenea, monitorizarea şi raportarea periodică privind o gamă largă de efecte economice, sociale şi de mediu, inclusiv consecințele negative şi pozitive asupra securității alimentare. Sistemul propus va fi aplicabil atât biocarburanților produşi în UE, cât şi celor importați şi este pe deplin compatibil cu angajamentele asumate de UE în cadrul normelor de comerț internațional. UE poate contribui de o manieră importantă la modelarea viitoarei dezvoltări a biocarburanților prin încurajarea adoptării unor criterii similare de durabilitate de către consumatorii şi producătorii de biocarburanți din afara Uniunii Europene şi prin promovarea activă a dezvoltării la nivel mondial a biocarburanților de generația a doua şi a treia.

(3) Intensificarea cercetării în domeniul agricol şi acumularea de cunoştinţe în domeniu pentru a stimula creşterea durabilă a productivităţii agriculturii, atât în Europa, cât şi în ţările în curs de dezvoltare, de exemplu prin noi varietăţi de culturi şi sisteme îmbunătăţite de gestionare a culturilor care să asigure productivităţi mai ridicate şi mai stabile, o folosire mai raţională a apei, o rezistenţă mai mare la boli şi presiunile exercitate de mediul înconjurător şi o nevoie mai redusă de pesticide. Comisia va continua să faciliteze coordonarea dintre statele membre şi să ofere oportunităţi de colaborare în domeniul cercetării între Europa şi ţările în curs de dezvoltare, prin intermediul celui de-al 7-lea Program-cadru pentru cercetare. În plus, îşi va menţine sprijinul susţinut în favoarea sistemului de cercetare internaţională în domeniul agriculturii (în special Grupul consultativ pentru cercetarea agricolă internaţională, CGIAR), cifrat în prezent la 32,5 milioane euro, existând perspectiva dublării acestuia din 2008, până la o medie de 63 de milioane pe an pentru următorii trei ani.

(4) Menţinerea unei politici deschise, dar precaute în privinţa OMG-urilor. Cultivarea OMG-urilor continuă să se extindă în ţările terţe, iar cererea pentru seminţele şi făina de soia este în creştere, inclusiv în UE, unde sectorul zootehnic depinde într-o mare măsură de importul de proteine vegetale, în special seminţele de soia şi produsele derivate. Dacă în Europa cultivarea OMG-urilor este limitată, atât în scopuri furajere, cât şi pentru biocarburanţi, prin contrast, aceasta înregistrează o expansiune rapidă la nivel mondial. Cadrul juridic al UE prevede o autorizare prealabilă a introducerii pe piaţă a OMG-urilor, pe baza unor standarde ştiinţifice eficace, dotând UE un sistem strict de autorizare. Comisia va continua punerea în aplicare a acestei legislaţii, răspunzând cererilor de autorizare şi, în contextul special actual, va acorda o importanţă deosebită problemei importurilor de produselor furajere, în conformitate cu procedurile stabilite de legislaţia în vigoare.

(c) Acţiuni pentru a răspunde efectelor crizei la nivel internaţional

(1) Continuarea promovării unei politici comerciale deschise şi depunerea de eforturi în vederea încheierii rapide a DDA (Agenda de dezvoltare de la Doha). Runda de la Doha prezintă avantaje potenţiale importante pentru ţările în curs de dezvoltare în ceea ce priveşte noile perspective de piaţă, care ar putea contribui la crearea de venituri suplimentare din exporturi, la stimularea producţiei agricole şi facilitarea accesului la produsele alimentare, atenuând astfel actualele creşteri de preţuri la produsele alimentare. UE a acordat deja, în mod independent, acces liber ţărilor cel mai puţin dezvoltate, fără impunerea de taxe vamale şi contingente. În prezent, o abordare similară este extinsă la ţările ACP, în contextul Acordurilor de parteneriat economic (APE). Problema efectului negativ al restricţiilor la export ar trebui ridicată în cadrul întâlnirilor viitoare ale OMC, precum şi al altor foruri internaţionale relevante.

(2) Respectarea angajamentelor umanitare asumate şi majorarea contribuţiei UE la eforturile desfăşurate la nivel mondial pentru combaterea efectelor crizei asupra populaţiilor sărace. Organizaţii internaţionale importante (PAM, FAO, Banca Mondială, FMI) avertizează asupra pericolului izbucnirii unei crize umanitare, cauzată nu de o penurie mondială de produse alimentare, ci de o deteriorare a accesului celor mai vulnerabile populaţii la produsele alimentare. Efectele creşterii preţurilor produselor alimentarelor asupra furnizării de ajutor alimentar nu au fost decât parţial compensate de majorarea nivelului resurselor donatorilor. PAM a solicitat un ajutor suplimentar de aproximativ 750 de milioane de dolari pentru suplimentarea finanţării în vederea menţinerii programelor de ajutor alimentar şi de dezvoltare în coordonatele corespunzătoare anului 2008, acest obiectiv fiind doar parţial atins. În mod similar, alte agenţii ale ONU, precum şi agenţii ale Crucii Roşii şi ONG-uri, sunt afectate de creşteri ale costurilor operaţionale. Decalajul dintre resursele disponibile şi costul

din ce în ce mai mare al operațiunilor pare să se accentueze. În 2008, până în prezent, Comisia a angajat 333 milioane de euro pentru ajutorul pe termen scurt. Comisia va monitoriza cu atenție evoluția nevoilor de ajutor umanitar şi ia în considerare modalități de mobilizare a unor fonduri suplimentare pentru a contribui la acțiunile în desfăşurare sau planificate ale organizațiilor internaționale, precum şi pentru a face față unor nevoi umanitare neprevăzute între 2008 şi 2010.

(3) Acordarea de sprijin pentru soluțiile structurale pe termen mediu şi lung în cadrul politicii de dezvoltare a UE. Pe termen lung, doar consolidarea politicilor şi investițiilor în dezvoltarea rurală, securitatea alimentară şi agricultură pot constitui un răspuns la problema ofertei de produse alimentare din țările în curs de dezvoltare. Programele de cooperare în domeniul dezvoltării ale UE vor sprijini această abordare. Dezvoltarea rurală, agricultura şi/sau securitatea alimentară au fost deja selectate de un număr în creştere de țări africane (22) drept sectoare principale pentru acordarea de sprijin în cadrul celui de-al 10-lea Fond European de Dezvoltare (2008-2013). Asistența comunitară în acest domeniu ar trebui să atingă 3,5 miliarde de euro pentru următorii cinci ani. Programul tematic pentru securitate alimentară sprijină intervențiile la nivel mondial, continental şi regional pentru a îmbunătăți securitatea alimentară a celor mai sărace populații, acțiuni asigură coerența, complementaritatea şi continuitatea intervențiilor comunitare, inclusiv în ceea ce priveşte tranziția între ajutor de urgență şi dezvoltare. Soluțiile propuse în domeniul cooperării pentru dezvoltare ar putea fi structurate pe două coordonate: în primul rând, susținerea instituirii de rețele de siguranță, inclusiv transferuri sociale directe (lichidități) în favoarea populațiilor sărace (urbane şi rurale) pentru ca acestea să poată face față şocurilor şi persistenței prețurilor ridicate şi, în al doilea rând, acordarea unei priorități mai ridicate agriculturii în cadrul programelor de dezvoltare şi luarea de măsuri de promovare a creşterii productivității agricultorilor, în special în cazul micilor agricultori. Pentru a sprijini o soluție privind oferta venită chiar din partea țărilor în curs de dezvoltare, sunt necesare investiții pentru a asigura un mediu favorabil dezvoltării sectorului, în special în ce priveşte infrastructura rurală, precum şi reforma politicilor agricole, instituțiilor şi sistemelor de exploatare a terenurilor. De asemenea, majorarea investițiilor în programele de cercetare agricolă este esențială pentru creşterea productivității agricole şi atingerea securității alimentare pe termen mediu şi lung.

(4) Promovarea unei contribuții a UE coordonate cu reacția comunității internaționale. UE îşi oferă întregul sprijin inițiativelor recent lansate sub auspiciile ONU şi promovează acțiuni suplimentare pentru a asigura un răspuns multilateral eficace care să poată limita suprapunerile, să asigure eficiență maximă şi să anticipeze situații similare în viitor. Este necesară o abordare coordonată între UE şi statele membre pentru a asigura complementaritatea şi repartizarea sarcinilor.

(5) Dacă creşterile prețurilor la produsele alimentare şi la produsele de bază vor persista, acestea ar putea avea implicații atât pentru securitatea mondială, cât şi pentru cea a UE, inclusiv riscul apariției de conflicte legate de caracterul limitat al anumitor resurse sau de circulația persoanelor. Prin urmare, acest aspect ar trebui luat în considerare, de asemenea, în cadrul revizuirii actuale a strategiei europene de securitate din 2003.

8. CONCLUZII

Comisia Europeană va continua să monitorizeze evoluția situației şi să analizeze motivele care au cauzat creşterea prețurilor produselor alimentare. Aceasta invită Consiliul European să aprobe orientările de politică expuse în prezenta comunicare şi să le ia în considerare ca bază pentru soluționarea provocării reprezentate de creşterea prețurilor produselor alimentare în UE şi la nivel internațional.