LT

EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 9.12.2008
KOM(2008) 821 galutinis

KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI BEI REGIONŲ KOMITETUI

MAISTO PRODUKTŲ KAINOS EUROPOJE

{SEC(2008) 2970}
{SEC(2008) 2971}
{SEC(2008) 2972}

(pateikta Komisijos)

KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI BEI REGIONŲ KOMITETUI

MAISTO PRODUKTŲ KAINOS EUROPOJE

1. ĮŽANGA

Antroje 2007 m. pusėje žemės ūkio prekių kainos ėmė didėti sparčiau, o 2008 m. pradžioje pasiekė neregėtą lygį. Dėl tokių kainų šuolių greitai padidėjo maisto produktų vartotojų kainos, o dėl to maždaug vienu procentu sumažėjo ES namų ūkių perkamoji galia. Mažas pajamas gaunantys namų ūkiai nukentėjo dar labiau.

Reaguodama į tai, Komisija[1] pasiūlė atidžiau stebėti žemės ūkio prekių ir maisto produktų kainų raidą; analizuoti spekuliavimo poveikį žemės ūkio prekių kainoms ir tirti, kaip veikia maisto tiekimo grandinė. 2008 m. birželio mėn. vykusiame Europos Vadovų Tarybos susitikime Komisijos paprašyta iki gruodžio mėn. pateikti ataskaitą, kurioje būtų aptarti šie klausimai. Šis komunikatas – tai atsakas į minėtą prašymą.

Per pastaruosius mėnesius žemės ūkio prekių kainos smarkiai sumažėjo. Tačiau išliko struktūrinės kainų šuolio priežastys, kaip antai pasaulinės maisto paklausos augimas ir maistui skirtų grūdinių kultūrų produktyvumo mažėjimas. Siekiant palaikyti pasaulinės maisto produktų pasiūlos ir paklausos pusiausvyrą, reikia nuolat stengtis užtikrinti, kad gaminant žemės ūkio produkciją būtų atsižvelgiama į rinkos siunčiamus signalus ir kad būtų skatinama atviros prekybos politika. Susitarimas dėl BŽŪP patikrinimo – Europos Sąjungos lemiamas žingsnis siekiant padėti ūkininkams prisitaikyti prie kintančių rinkos sąlygų. Be to, per PPO derybų Dohos raundą siekiama susitarti, kad žemės ūkio rinkos būtų atvertos besivystančioms šalims. Skatinant ir padedant didinti besivystančių šalių gamybos potencialą taip pat būtų galima padėti gerinti apsirūpinimą maistu pasaulio lygiu.

Taip pat kyla didelis susirūpinimas dėl naujo kainų svyravimo. Be to, kad keitėsi žemės ūkio prekių kainos, didėjo investicijų srautai į su jomis susijusias išvestines finansines priemones. Dėl to kyla klausimas, koks buvo spekuliavimo poveikis nustatant kainas ir ar pasitaikė nukrypimų nuo pagrindinių ekonomikos rodiklių. Siekiant įvertinti, koks geriausias būdas išvengti pernelyg didelio kainų svyravimo ir masinio spekuliavimo pozicijų atsiradimo, atsižvelgiant į galimą jų žalą, žemės ūkio prekių rinkas reikia nuolat stebėti.

Atsižvelgiant į ekonominės veiklos sulėtėjimą, kaip niekad svarbu užtikrinti, kad vartotojai iš karto pajustų prekių kainų mažėjimą, ir didinti žemės ūkio, maisto perdirbimo ir platinimo sektorių konkurencingumą. Tai visiškai atitinka Europos ekonomikos atkūrimo planą, kurį Komisija pateikė 2008 m. lapkričio 26 d. ir kuriame pabrėžiamas poreikis greitai skatinti paklausą ir didinti vartotojų bei verslo subjektų pasitikėjimą. Šiam tikslui pasiekti yra būtina

[1] Komisijos komunikatas „Spręsti kylančių maisto produktų kainų klausimą – Nurodymai dėl ES veiksmų“, COM(2008)321.

nustatyti ir spręsti su maisto tiekimo grandinės veikimu susijusias reguliavimo ir konkurencijos problemas.

Šio komunikato struktūra yra tokia: 2 skirsnyje aptariama žemės ūkio prekių kainų raida ir pateikiama vidutinės trukmės laikotarpio perspektyva. 3 skirsnyje analizuojamas spekuliavimo poveikis žemės ūkio prekių kainų pokyčiams. 4 skirsnyje nagrinėjama, kaip veikia maisto tiekimo grandinė. 5 skirsnyje pateiktas veiksmų planas, skirtas nustatytoms problemoms spręsti, o 6 skirsnyje – išvados.

2. ŽEMĖS ŪKIO PREKIŲ IR MAISTO PRODUKTŲ KAINŲ RAIDA

2.1. Žemės ūkio produktų rinkos kainų raida

Žemės ūkio prekių kainos padidėjo dėl struktūrinių ir laikinų veiksnių. Struktūriniai veiksniai, pvz., pasaulio gyventojų skaičiaus augimas, didėjančios pajamos augančios ekonomikos šalyse ir naujų realizavimo rinkų kūrimas, prisidėjo prie laipsniško pasaulinės paklausos didėjimo. Pasaulinė pasiūla nepajėgė prisitaikyti dėl sulėtėjusio maistui skirtų grūdinių kultūrų produktyvumo augimo ir pasaulio žemės ūkio rinkų, kurios yra skurdžios ir kurias paprastai varžo produkcijos sezoniškumas, ypatumų. Be to, augančios gamybos sąnaudos, o tai *inter alia* lėmė didėjančios energijos kainos, įskaičiuotos į žemės ūkio prekių kainas. Šių struktūrinių veiksnių poveikį sustiprino didelis produkcijos trūkumas, atsiradęs dėl nepalankių oro sąlygų ir kelių eksportuojančių šalių įvestų prekybos apribojimų. Valiutų keitimo kurso pasikeitimai, didėjanti spekuliacinio pobūdžio veikla prekių išvestinių finansinių priemonių rinkose ir glaudus žemės ūkio ir kitų prekių rinkų, pvz., naftos rinkos, ryšys taip pat turėjo poveikio žemės ūkio prekių kainų pokyčiams. Šie veiksniai turėjo skirtingą poveikį atskiruose sektoriuose. Pavyzdžiui, kviečių ir ryžių kainų pokyčius daugiausia lėmė su tiekimu susiję veiksniai, o kukurūzų ir sojų rinkose kainos daugiausia kito dėl gerokai išaugusios pasaulinės paklausos, susijusios tiek su mėsos vartojimu, tiek su naudojimu pramonės reikmėms.

Per pastaruosius mėnesius prekių kainos staigiai sumažėjo ir pasiekė panašų ar net žemesnį lygį, buvusį prieš kainų šuolį. Be to, atsižvelgiant į ekonominį neapibrėžtumą pasaulyje, kyla susirūpinimas dėl galimo naujo kainų svyravimo. Kai kurių trumpalaikių veiksnių, kurie sustiprino žemės ūkio produktų kainų didėjimą antrojoje praėjusių metų pusėje, poveikis sumažėjo, nes buvo palankesnės meteorologinės sąlygos, mažėjo energijos kainos ir buvo panaikinti eksporto apribojimai. Be to, pasaulinė pasiūla greitai ir smarkiai sureagavo į didesnes kainas – prie to prisidėjo BŽŪP gamybos suvaržymų sušvelninimas, visų pirma privalomo ariamosios žemės atidėjimo sustabdymas ir nuo 2008 m. padidintos pieno kvotos. Pavyzdžiui, numatyta, kad 2008 m. pasaulio kviečių produkcija bus pasiekusi aukščiausią tašką ir dėl to gerokai sumažės kviečių kainos.

2.2. Maisto produktų vartotojų kainų raida

Kadangi žemės ūkio prekės sudaro tik nedidelę bendrų maisto produktų gamybos sąnaudų dalį, maisto produktų vartotojų kainos didėjo lėčiau negu žemės ūkio produktų kainos. Pavyzdžiui, jei paimtume duonos kepalą, kviečių sąnaudos sudaro vidutiniškai mažiau nei 10 % galutinės vartotojų kainos.

Vis dėlto maisto produktų vartotojų kainos 2007 m. vasarą–2008 m. pradžioje išaugo gerokai. Kartu didėjant naftos kainoms, žemės ūkio prekių kainų pokyčiai tarptautinėse rinkose praėjusiais metais turėjo didelį poveikį infliacijai ES. Nuo 2007 m. rugpjūčio mėn. iki 2008 m. liepos mėn. maisto (išskyrus alkoholį ir tabaką) kainų infliacija sudarė apie 1,0 procentinį punktą (p. p.) visos infliacijos. Tai didžia dalimi galima paaiškinti perdirbto maisto kategorijai priskiriamų produktų kainų pokyčiais (kuriuos daugiausia lėmė duonos ir kitų grūdų pagrindo produktai ir pieno produktai).

Pastebėtus perdirbto ir neperdirbto maisto kainų pokyčių skirtumus daugiausia lėmė jų sudėtis. Perdirbto maisto kategorijai priklauso maisto produktai, gaminami iš pagrindinių produktų, kurie labiausiai pabrango dėl tarptautinėse rinkose išaugusių (visų pirma grūdų ir pieno produktų) kainų. „Neperdirbto maisto“ kategorijai priskiriamų produktų, įskaitant mėsą ir žuvį, sąnaudos padidėjo gerokai mažiau. Be to, didelis kuro kainų augimas galėjo turėti didesnį poveikį perdirbto maisto kainoms.

Maisto produktų kainų infliacijos poveikis bendrai infliacijai valstybėse narėse skyrėsi – didžiausias maisto kainų infliacijos poveikis užfiksuotas naujose valstybėse narėse. Šį skirtumą iš dalies galima paaiškinti tuo, kad skyrėsi vartojimo išlaidas sudaranti maisto produktams tenkanti išlaidų dalis – paprastai maisto produktams tenkančių išlaidų dalis yra didesnė tose šalyse, kuriose yra mažesnis BVP vienam gyventojui. Labiausiai maisto kainų padidėjimą pajuto 16 % Europos gyventojų, gyvenančių žemiau skurdo ribos, nes jų maisto produktų pasirinkimas yra ribotas ir išlaidos maistui sudaro didelę jų biudžeto dalį.

2.3. Žemės ūkio rinkų ir maisto kainų perspektyva

Atsižvelgiant į tai, kad per praėjusius mėnesius žemės ūkio prekių kainos gerokai sumažėjo, galima prognozuoti, kad per ateinančius dvejus metus sumažės maisto produktų kainų infliacija ir bus gerokai mažesnis maisto produktų kainų poveikis bendrai infliacijai. Tai leidžia daryti prielaidą, kad 2009 m. maisto kainų infliacijos poveikis bendrai ES infliacijai normalizuosis – 2009 m. maisto kainų infliacija apie 0,6 p. p. prisidės prie bendros infliacijos, o 2010 m. – 0,5 p. p.

Nepaisant to, kad labai sunku prognozuoti, kaip keisis kainos ateityje, vidutinės trukmės laikotarpiu greičiausiai kainos išliks panašaus lygio dėl struktūrinių veiksnių, pvz., pasaulinio maisto paklausos augimo, naujų realizavimo rinkų kūrimo ir ilgainiui mažėjančio maistui skirtų grūdinių kultūrų produktyvumo augimo. Dėl to bus skatinama didinti maisto produktų gamybą, taip pat besivystančiose šalyse. Numatoma, kad kainų svyravimai bus dar didesni nei pastaraisiais dešimtmečiais, nes atsargų kiekis ir toliau bus palyginti ribotas. Dėl to, esant bet kokių reikšmingų su pasiūla ar paklausa susijusių pasikeitimų, gali greitai atsirasti didesnis kainų svyravimas.

Kad ūkininkams būtų lengviau prisitaikyti prie nepastovesnių rinkos sąlygų, reikia užtikrinti geresnes galimybes pritaikyti gamybą labiau orientuojantis į rinką ir kartu kurti tinkamas apsaugos priemones. Susitarimas dėl BŽŪP patikrinimo – Europos Sąjungos lemiamas žingsnis šia kryptimi, visų pirma panaikintas reikalavimas atidėti ariamosios žemės plotą, laipsniškai naikinamos pieno kvotos, o rinkos intervencines priemones pakeis tikrą apsaugą užtikrinanti sistema. Tai padės žemės ūkio produktų gamintojams geriau reaguoti į rinkos signalus ir pasinaudoti naujomis galimybėmis.

2.4. Pasaulinės gamybos didinimas ir prekybos kliūčių panaikinimas

Siekiant atkurti pasaulinės maisto produktų pasiūlos ir paklausos pusiausvyrą, gaminant žemės ūkio produkciją turėtų būti atsižvelgiama į rinkos signalus ir turėtų būti skatinama atviros prekybos politika. Praėjusiais metais kai kurių šalių nustatyti apribojimai žemės ūkio produktų eksportui buvo labiau žalingi negu naudingi, nes dėl šių apribojimų nebuvo galima teisingai įvertinti rinkos siunčiamų signalų ir ūkininkai nebuvo skatinami gaminti daugiau didėjantiems poreikiams tenkinti. Per PPO derybų Dohos raundą tikimasi pasiekti, kad žemės ūkio rinkos būtų atvertos besivystančioms šalims. ES lieka įsipareigojusi pasiekti susitarimą dėl plataus užmojo darnių Dohos plėtros darbotvarkės rezultatų ir konstruktyviai prisidės, kad minėti rezultatai būtų pasiekti.

Siekiant didinti gamybos potencialą besivystančiose šalyse, labai svarbu gerinti ūkininkų verslo aplinką, pavyzdžiui, sudarant geresnes galimybes gauti kreditus, žaliavas ir informaciją. Tam reikalingos investicijos į kaimo infrastruktūrą ir žemės ūkio politikos, institucijų ir žemėtvarkos sistemų reformos. Siekiant ilgą laiką užsitikrinti apsirūpinimą maistu, reikia tvariau naudoti žemę bei vandenį ir įgyvendinti prie klimato kaitos pritaikytą ūkininkavimo praktiką. Kad žemės ūkio produktų tiekimo sistemos neatsiliktų nuo ilgesnio laikotarpio pasaulinės paklausos tendencijų, taip pat svarbu nuolat stengtis didinti žemės ūkio produktyvumo augimą, *inter alia* skatinant tyrimus ir inovacijas žemės ūkio sektoriuje. Tokios pastangos besivystančiose šalyse bus remiamos pasitelkus ES vystymosi pagalbą. Tikimasi, kad taip per vidutinės ir ilgalaikės trukmės laikotarpį pavyks pasiekti teigiamą tiekėjų atsaką.

Europos Komisija taip pat ėmėsi svarbios iniciatyvos siūlydama sukurti 1 mlrd. eurų vertės greito reagavimo priemonę[2]. Įgyvendinant šią priemonę, kurią Taryba ir Europos Parlamentas turėtų patvirtinti per ateinančias savaites, daugiausia dėmesio bus skiriama besivystančiose šalyse per trumpą ir vidutinės trukmės laikotarpį padėti sureguliuoti žemės ūkio produktų pasiūlą

3. SPEKULIAVIMO MAISTO PREKIŲ KAINOMIS VAIDMUO

Praėjusiame dešimtmetyje finansų rinkos, skirtos žemės ūkio prekėms, augo kaip niekada sparčiai: tai parodė didesnis likvidumas, platesnis dalyvių ratas, konsolidacija ir naujų mainų bei elektroninės prekybos platformų atsiradimas. Taip pat atsirado įvairesnių strategijų, naudojamų prekyboje prekėmis, ir sukurti nauji išvestiniai finansiniai produktai. Laikui bėgant investuotojų domėjimasis šiais išvestiniais finansiniais produktais didėjo.

Rinkose, skirtose žemės ūkio prekių išankstiniams sandoriams, galima išskirti dvi pagrindines dalyvių kategorijas: komerciniai rinkos dalyviai, kurie yra pagrindiniai subjektai, dalyvaujantys perkant ir parduodant fizines pozicijas, ir finansiniai investuotojai, kaip antai rizikos draudimo fondai, investiciniai fondai ir valstybiniai turto fondai. Nors pagrindiniais rinkos dėsniais grindžiama spekuliacija padeda lengviau valdyti riziką ir atskleisti kainas, dėl gerokai didesnės minėtų nekomercinių dalyvių veiklos pastaraisiais metais padidėjo rizika, kad žemės ūkio prekių išankstinių sandorių rinkose gali susidaryti „spekuliacinis burbulas“.

---

[2] Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo sukuriama greito reagavimo į sparčiai didėjančias maisto kainas besivystančiose šalyse priemonė, pasiūlymas, COM(2008) 450.

Nuo 2006 m. pradžios investicijų srautai į šias rinkas didėjo: tai rodo bendras nebaigtų išankstinių sandorių sutarčių, kurias turi rinkos dalyviai, skaičius. Be to, kad didėjo prekių išvestinių finansinių priemonių rinkos, nuo 2007 m. gerokai (maždaug 30 %) padidėjo su išvestinėmis finansinėmis priemonėmis susijusi veikla nebiržinės prekybos rinkoje, kuri yra ne tokia skaidri kaip žemės ūkio prekių biržų veikla. Investicijų srautai į rinką, susijusią su žemės ūkių prekių išankstiniais sandoriais, gali reikšti investuotojų pasitraukimą iš kitų rinkų, visų pirma struktūrizuotų produktų rinkos. Tokia tendencija labai sustiprėjo 2007 m. viduryje prasidėjus finansinei krizei. Panašiai neseniai staiga prasidėjęs investicijų pasitraukimas iš žemės ūkio prekių išankstinių sandorių rinkos galėtų reikšti tai, kad sprogo spekuliacinis burbulas, nes dėl bendros finansinės krizės investuotojai turėjo užsitikrinti papildomą likvidumą.

Tačiau dėl trumpo laikotarpio galima nustatyti tik nedidelį kiekybinį ryšį tarp išankstinių sandorių kainų ir neatidėliotino atsiskaitymo kainų didėjimo. Nuodugniai išnagrinėjus neatidėliotino atsiskaitymo kainų ir 12 mėn. trukmės išankstinių sandorių kainų pasiskirstymą, nėra aiškių įrodymų, kad dėl didėjančių išankstinių sandorių kainų padidėjo neatidėliotino atsiskaitymo kainos.

Bet kuriuo atveju pastaraisiais metais atsirado didelis skirtumas tarp kai kurių prekių (kviečių, sojos ir kukurūzų) neatidėliotino atsiskaitymo ir išankstinių sandorių kainų, o dėl to komerciniams rinkos dalyviams galėjo būti sunkiau naudotis išankstinių sandorių rinkomis tradicinei rizikos draudimo veiklai vykdyti ir suabejota rinkų veiksmingumu, susijusiu su kainų atskleidimu ir apsidraudimo nuo rizikos galimybėmis.

Apibendrinant, nors iš tiesų labai akivaizdu, kad augant prekių kainoms didėja investicijų srautai į susijusias išvestines finansines priemones, remiantis analitiniais įrodymais ne visuomet galima pagrįsti nuomonę, kad spekuliavimo vaidmuo kainų nustatymo procese buvo didelis. Todėl ir ateityje reikėtų stebėti su žemės ūkio prekių išankstiniais sandoriais susijusias rinkas, ir aktyviai analizuoti, koks geriausias būdas išvengti pernelyg didelio svyravimo ir masinio spekuliavimo pozicijų atsiradimo, atsižvelgiant į galimą jų žalą. Tuo remdamasi Komisija nagrinės galimybę šioje srityje imtis reglamentavimo iniciatyvos.

4. MAISTO TIEKIMO GRANDINĖS VEIKIMAS

Pasaulinės paklausos ir pasiūlos raida buvo vienas iš svarbiausių veiksnių, lėmusių pastebėtą greitą maisto kainų augimą. Vis dėlto galėjo būti svarbus problemų, susijusių su maisto tiekimo grandinės veikimu (kalbant tiek apie konkurencijos laipsnį, tiek apie reguliavimą), poveikis. Todėl esamomis ekonominėmis sąlygomis labai svarbu analizuoti, kaip gerinti maisto tiekimo grandinės veikimą ir, svarbiausia, kaip geriau suprasti mechanizmus, kuriais sukuriama prekių kainų sąsaja su gamintojų ir vartotojų kainomis. Tai turėtų padėti nustatyti tinkamas priemones vartotojų perkamajai galiai ir su tuo susijusių sektorių konkurencingumui palaikyti.

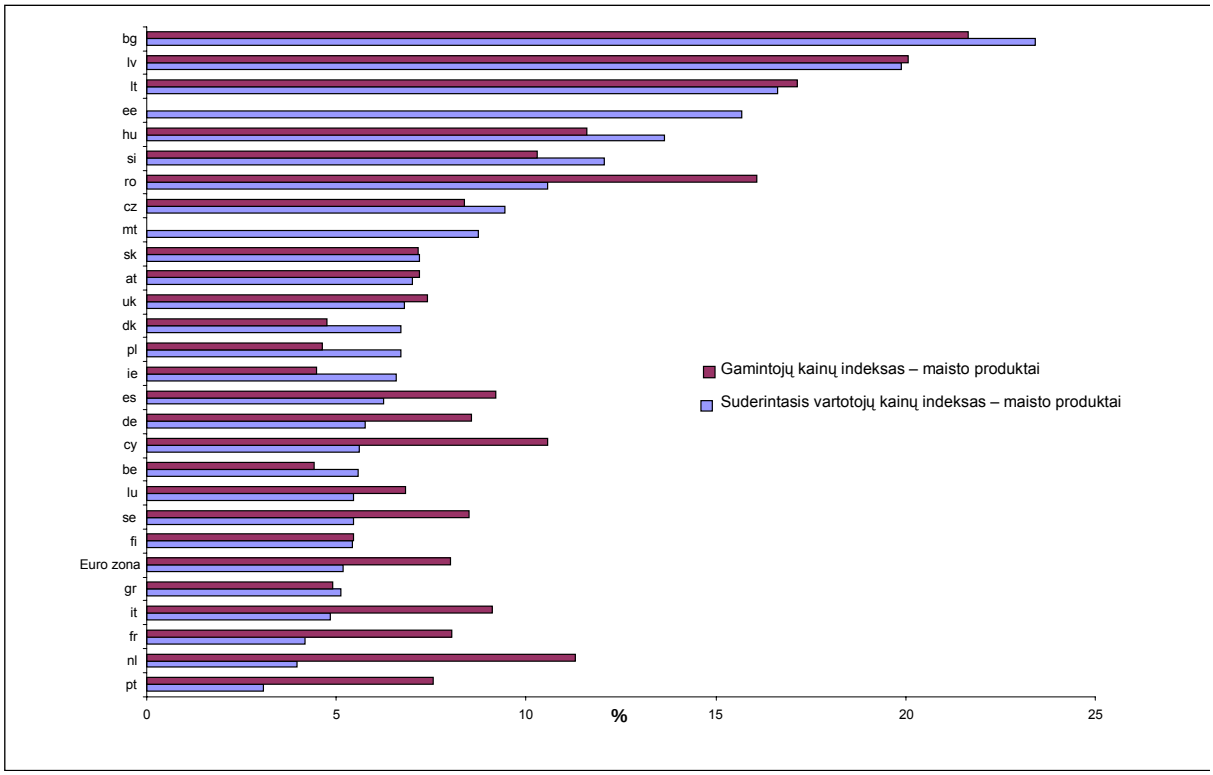
Maisto tiekimo grandinė jungia tris ekonominiu požiūriu svarbius sektorius: žemės ūkio sektorių, maisto perdirbimo pramonę ir platinimo sektorių. Šiems sektoriams tenka 6 % ES pridėtinės vertės ir 12 % ES darbo vietų. Kadangi maisto perdirbimo pramonės ir platinimo sektoriai daug sąveikauja su kitais sektoriais, dėl blogo rinkos veikimo, susijusio su maisto tiekimo grandine, gali atsirasti rimtų pasekmių. Lėtas produktyvumo augimas šiuose sektoriuose, palyginti su JAV, rodo, kad galima siekti didesnės pažangos. Aktyvia konkurencingumo politika, kaip antai šiuo metu svarstoma Žemės ūkio maisto pramonės

konkurencingumo aukšto lygio grupėje[3], ir kartu Bendrijos bendrųjų programų lėšomis finansuojant mokslinių tyrimų ir inovacijų politiką, būtų galima prisidėti siekiant geresnių veiklos rezultatų.

Sukrėtimų dėl neseniai išaugusių žemės ūkio prekių ir energijos kainų pasekmės valstybėse narėse buvo skirtingos: tai rodo nacionalinių maistų produktų kainų augimo skirtumai. Tai požymis, kad ES maisto produktų rinka vis dar yra susiskaidžiusi. Prancūzijoje, Lenkijoje ir JK gamintojų kainos kito maždaug panašiai kaip žaliavinių medžiagų kainos, nors ir nedideliu laiko skirtumu, tačiau kitose didelėse ES valstybėse narėse tokie pokyčiai nebuvo tokie ryškūs, o tai galbūt rodo kai kurių maisto gamintojų derybinius gebėjimus.

Vertinant padėtį vartotojų rinkose, padidėjusių gamintojų kainų poveikis vartotojų kainoms buvo greitesnis naujose valstybėse narėse. Daugumoje euro zonos šalių, nuo 2007 m. vidurio vartotojų kainų augimas ėmė atsilikti nuo gamintojų kainų (žr. 1 grafiką). Tai gali būti ženklas, kad gamintojų kainų augimą iš dalies sumažino konkurencinis spaudimas euro zonos šalių mažmeninės maisto prekybos sektoriuje. Galima pastebėti panašius skirtumus, susijusius su kainų neelastingumu. Euro zonos šalyse maisto produktų vartotojų kainos sumažėjo gana greitai po to, kai neseniai sumažėjo žemės ūkio produktų kainų lygis, o naujose valstybėse narėse vartotojų kainos kito lėčiau.

1 grafikas. Maisto produktų vartotojų ir gamintojų kainų pokyčiai



3 Žemės ūkio maisto pramonės konkurencingumo aukšto lygio grupė, kurios veikloje dalyvauja Komisijos, valstybių narių, Europos Parlamento, maisto pramonės, žemės ūkio sektoriaus, mažmeninių prekiautojų ir vartotojų atstovai, įsteigta 2008 m. balandžio 28 d. Komisijos sprendimu. Jai pavesta nagrinėti klausimus, turinčius poveikio dabartiniam ir būsimam Bendrijos žemės ūkio maisto pramonės konkurencingumui, ir tuo remiantis rengti specialias šio sektoriaus rekomendacijas, skirtas Bendrijos lygmens politikos formuotojams.

Šaltinis: . 2007 m. rugpjūčio mėn.–2008 m. liepos mėn. (metinis pokytis).

Skirtingos šalių reguliavimo sistemos taip pat prisidėjo prie bendrosios rinkos ir maisto tiekimo grandinės susiskaidymo ir sutrikdė jos veikimą. Visų pirma dėl dideliems mažmeniniams prekybininkams taikomų patekimo į rinką suvaržymų padidėjo kainos ir sumažėjo produktyvumas. Panašiai ribojimai parduoti mažesne už savikainą kaina lėmė tai, kad buvo nustatyta mažiausia kaina, o tai riboja kainų konkurenciją ir didina atsargų tvarkymo sąnaudas, net jei tokios reguliavimo priemonės pirmiausia buvo skirtos atgrasyti nuo grobuoniško elgesio, kuris pražūtingas mažesniems rinkos subjektams. Be to, dėl darbo laiko reguliavimo didėja mažmeninių prekybininkų sąnaudos, nes taip ribojamos galimybės parduoti produktus ir didinamos didelių mažmeninės prekybos įmonių eksploatavimo, logistikos ir infrastruktūros sąnaudos. Vis dėlto reikia nepamiršti, kad šios skirtingos reguliavimo priemonės buvo sukurtos siekiant kitų politikos tikslų, į kurias negalima neatsižvelgti vertinant bendrą poveikį.

Vertinant konkurencinę aplinką, grandinės atitinkamų sektorių įmonių galimybės derėtis skiriasi pagal produktų kategoriją. Labiau tikėtina, kad maisto gamintojų, kurie siūlo tarptautiniu prekės ženklu žymimus produktus, derybinė pozicija dėl tokių produktų statuso yra tvirtesnė nei mažmenininkų. Ir priešingai, nediferencijuotų produktų, kurių prekės ženklai nėra gerai žinomi, gamintojų pozicija gali būti gerokai silpnesnė.

Dėl neproporcingų žemės ūkio produktų gamintojų ir kitų tiekimo grandinės dalyvių galimybių derėtis žemės ūkio sektoriaus gamintojų pelnui atsirado didelis spaudimas. Reaguodami į tai, žemės ūkio produktų gamintojai patvirtino daug įvairių strategijų, įskaitant gamintojų grupių ir kooperatyvų kūrimą, sutarčių su perdirbėjais ir mažmenininkais sudarymą ir didelės pridėtinės vertės kokybiškų produktų kūrimą, pvz., dalyvaujant savanoriškose sertifikavimo programose. Šios programos yra naudingos gamintojams atkuriant derybinių galimybių pusiausvyrą maisto tiekimo grandinėje, taip pat yra naudingos vartotojams ir aplinkai. Tačiau, neužtikrinus kai kurių iš šių programų abipusio pripažinimo (to reikalauja mažmenininkai), gali kilti su patekimu į rinką susijusių kliūčių, jei dalyvaujant keliose programose patiriama pernelyg didelė finansinė ir administracinė našta (ypač jei ta našta tenka mažiems gamintojams).

Visoje maisto tiekimo grandinėje vyksta konsolidacijos procesas. Jei kai kuriuose maisto perdirbimo sektoriuose, kaip antai perdirbtų vaisių ir daržovių, gamyba yra labai suskaidyta, kituose sektoriuose, kaip antai krakmolo, cukraus ir pieno produktų, ji yra labiau koncentruota. Mažmeniniame sektoriuje vis labiau įsigali dideli maisto produktų mažmenininkai ir tarpvalstybiniai mažmeniniai prekybos tinklai. Konsolidacija gali padėti užtikrinti didesnį našumą dėl įvairovės ir masto ekonomijos, o tą galima pasiekti, pvz., sumažinus logistikos sąnaudas, ir taip būtų daromas spaudimas mažinti kainas.

Konkurencijos institucijoms taip pat reikia užtikrinti, kad dėl vykstančio konsolidacijos proceso nepablogėtų konkurencijos sąlygos vietos lygiu tiekėjų ir vartotojų rinkose, nes tai pakenktų vartotojams ir verslui. Toliau pateikiamos kelios veiklos rūšys, kurias kiekvienu atveju vertėtų išsamiau įvertinti visuomet atsižvelgiant į susijusias aplinkybes.

- Karteliai – jais konkurencija labai ribojama. Pastarojo meto patirtis rodo, kad karteliai gali atsirasti maisto sektoriuje ir kad jų teritorinė aprėptis skiriasi. Karteliai – tai labai pavojinga konkurencijos teisės aktams prieštaraujanti veikla, kurią nustačius už teisės aktų vykdymą atsakingi subjektai turėtų imtis veiksmų, skirdami tam prioritetinį dėmesį.

- ES maisto sektoriuje ne tik gerokai padaugėjo „prekybos susivienijimų“, bet jie tapo didesni, o tai maisto gamintojams kelia vis didesnį susirūpinimą. Viena vertus, dėl tokių susitarimų bendrojoje rinkoje galima būtų pasiekti didesnį našumą dėl masto ekonomijos. Kita vertus, jie gali būti naudojami kaip priemonė sudaryti kliūtis varžovams įsigyti pagrindinių žaliavų konkurencinėmis sąlygomis ir (arba) konkurentams vartotojų rinkose derinti veiksmus.

- Laikoma, kad vertikaliu lygiu su perpardavimo kainos palaikymu susijusi veikla labai riboja konkurenciją. Tokia veikla, kuria ribojamos pirkėjo galimybės nustatyti savo pardavimo kainą, reiškia, kad platintojai nebegali konkuruoti dėl kainos, ir dėl to nebelieka kainų konkurencijos platinant tą patį produktą.

- Konkurencijos skatinimo arba antikonkurencinį poveikį gali turėti kiti vertikalūs susitarimai, kaip antai įsipareigojimai dirbti su vienu tiekėju, kai iš mažmenininkų reikalaujama pardavinėti tik vieną produktą, ir siejimo praktika, kai produktas yra perkamas su sąlyga, kad bus perkamas kitas produktas. Kalbant apie neigiamą poveikį, pagrindiniai pavojai konkurencijai būtų: galimybių patekti į rinką panaikinimas konkuruojantiems arba potencialiems tiekėjams arba konkurencijos tarp kelių gamintojų prekių parduotuvėje praradimas. Panašiai mažmenininkams vis labiau naudojant savo etikete pažymėtus produktus gali nebelikti esamų ir potencialių konkuruojančių tiekėjų. Dėl to parduotuvių lentynose gali sumažėti prekių ir taip būtų ribojamas vartotojų pasirinkimas.

- Dėl išimtinio tiekimo susitarimų, kuriais tiekėjas įpareigojamas parduoti susitarime nurodytas prekes tik vienam pirkėjui, maisto tiekimo grandinėje gali nebelikti kitų pirkėjų ir (arba) mažmenininkų. Sertifikavimo programas galima paminėti kaip pavyzdį susitarimų, dėl kurių tiekėjai galėtų būti netiesiogiai priversti parduoti tik vienam pirkėjui.

1 lentelėje apibendrinta pirmiau apibūdinta veikla, dėl kurios gali kilti konkurencijos problemų.

1 lentelė. Pagrindinių veiklos rūšių, dėl kurių gali kilti konkurencijos problemų, apžvalga

Veikla	Apibūdinimas	Pagrindinis pavojus konkurencijai
Karteliai	Konkurentų susitarimai, susiję *inter alia* su kainų nustatymu, gamybos ribojimu ir rinkos pasidalijimu	Palaikomos didelės kainos ir trukdoma diegti naujoves, o tai žalinga vartotojams Karteliai – labai pavojinga konkurencijos teisės aktams prieštaraujanti veikla
Pirkimo susitarimai	Konkuruojančių pirkėjų sudaryti susitarimai siekiant bendrai pirkti tam tikras žaliavas	Tam tikromis sąlygomis tai priemonė neleisti konkurentams įsigyti pagrindinių žaliavų konkurencinėmis sąlygomis; konkurentų veiksmų derinimas vartotojų rinkose
Perpardavimo kainų palaikymas	Pirkėjo galimybių nustatyti pardavimo kainą galutiniams vartotojams ribojimas	Mažinama kainų konkurencija
Darbas su vienu tiekėju	Įsipareigojimas arba paskatų sistema, kai vartotojas tam tikrą laiką turi pirkti praktiškai visą reikalingą produkciją konkrečioje rinkoje tik iš vieno tiekėjo	Gali būti ribojama konkurencija tarp tam tikrų gamintojų prekių parduotuvėje ir (arba) rinkoje gali nebelikti konkurencijos ir potencialių tiekėjų

Pardavėjo etikete pažymėti produktai	Produktai, pagaminti trečiųjų šalių tiekėjų tiekimo grandinėje ir parduodami su mažmenininko etikete	Gali būti, kad nebeliks tiekėjų konkuruojančių prekių; gali būti ribojama konkurencija tarp tam tikrų gamintojų prekių parduotuvėje
Siejimas	Produktas (pagrindinis susietasis produktas) yra perkamas su sąlyga, kad bus perkamas kitas produktas (šalutinis susietasis produktas)	Gali atsitikti, kad rinkoje nebeliks šalutinio susietojo produkto, arba netiesiogiai nebeliks pagrindinio susietojo produkto
Išimtinio tiekimo susitarimai	Tiesioginis arba netiesioginis tiekėjo įsipareigojimas parduoti prekę tik vienam pirkėjui	Gali atsitikti taip, kad nebeliks kitų pirkėjų ir (arba) mažmenininkų
Sertifikavimo programos	Reikalavimas laikytis atskirų pirkėjų nustatytų sąlygų	Galimas pavojus, kad nebeliks konkuruojančių pirkėjų

5. VEIKSMŲ PLANAS TIEKIMO GRANDINĖS VEIKIMUI GERINTI

Reikalingos bendros pastangos Bendrijos, nacionaliniu ir vietos lygmenimis, siekiant užtikrinti pagrindines sąlygas maisto tiekimo grandinės veikimui gerinti. Tokios pastangos būtinos siekiant užtikrinti, kad vykstant su maisto tiekimu susijusių sektorių integracijai ir konsolidacijai būtų pakankamos žemės ūkio produkcijos gamintojų pajamos, konkurencingos kainos ir gerėtų maisto perdirbimo pramonės konkurencija, taip pat kad Europos vartotojai turėtų didesnį maisto produktų pasirinkimą, galėtų juos įpirkti ir kad tie produktai būtų geresnės kokybės. Be to, reikėtų panaikinti nepagrįstus teisės aktais nustatytus suvaržymus, kurie trukdo siekti didesnio našumo ir riboja konkurenciją.

Remiantis pirmiau pateikta analize, šiame komunikate siūlomas veiksmų planas maisto tiekimo grandinės veikimui gerinti. Veiksmų plane pateiktos įvairios iniciatyvos, ir laikui bėgant jis turėtų būti tikslinamas, nes bus turima daugiau žinių apie maisto tiekimo grandinę. Taip pat būtų naudinga organizuoti plataus masto konsultacijas su svarbiomis suinteresuotosiomis šalimis. Siūlomą veiksmų planą sudaro keturios pagrindinės dalys.

5.1. Skatinti maisto tiekimo grandinės konkurencingumą

Aktyviai įgyvendinant konkurencingumo politiką būtų padedama gerinti visos maisto tiekimo grandinės veiksmingumą.. Pasitelkus Žemės ūkio maisto pramonės konkurencingumo aukšto lygio grupės rekomendacijas (kurios turėtų būti pateiktos 2009 m. pradžioje), turėtų būti lengviau gerinti bendrą maisto tiekimo grandinės konkurencingumą ir taip didinti jos atsparumą kainų sukrėtimams.

5.2. Pasirūpinti, kad Europos Komisija ir nacionalinės konkurencijos institucijos bei vartotojų interesus atstovaujančios institucijos veiksmingai ir nuosekliai užtikrintų konkurencijos ir vartotojų apsaugos taisyklių vykdymą maisto tiekimo rinkose

Siekdama nustatyti visus galimus įvairių rūšių antikonkurencinius veiksmus, dėl kurių gali sutrikti maisto tiekimo grandinės veikimas, ir imtis jų atžvilgiu atitinkamų priemonių, pasitelkdama Europos konkurencijos tinklą Komisija tęs ilgalaikį dialogą su nacionalinėmis konkurencijos institucijomis, kad užtikrintų nuoseklų ir gerai suderintą konkurencijos taisyklių vykdymą visoje ES, o tai bus naudinga Europos vartotojams. Remiantis rinkos pokyčių analize, reikėtų nagrinėti tuos konkurencijos apribojimus ir (arba) specifinę veiklą, kurie gali labiausiai iškraipyti konkurenciją, o

tai būtų žalinga vartotojams (žr. 1 lentelę, kurioje pateiktas neišsamus tokios veiklos rūšių sąrašas).

Be to, smarkiai svyruojant maisto kainoms, didėja pavojus, kad bus daugiau klaidinančios kainų reklamos. Pavyzdžiui, tiekėjai gali klaidinti vartotojus pakeisdami pakuotės dydį arba jos turinį, siekdami išlaikyti tą pačią tam tikro produkto kainą. Labai svarbu, kad vartotojai galėtų tiksliai palyginti vieneto kainą. Todėl nacionalinės vartotojų teisių gynimo institucijos turėtų ypatingą dėmesį skirti direktyvų dėl nesąžiningos komercinės veiklos ir dėl vieneto kainos įgyvendinimo užtikrinimui.

5.3. Nacionaliniu ir (arba) ES lygmeniu peržiūrėti taisykles, kurios, kaip nustatyta, galėtų kelti problemų maisto tiekimo grandinės veikimui

Buvo nustatyta, kad probleminės gali būti kelių rūšių taisyklės. Pirma, taisyklės, kuriomis ribojamas naujų bendrovių pateikimas į rinką, turi būti atidžiai išnagrinėtos ir prireikus panaikintos, atsižvelgiant į jomis siekiamus aplinkosaugos ir socialinius tikslus. Tokia taisyklių atranka bus vykdoma stebint mažmeninės prekybos rinką ir atliekant Paslaugų direktyvos perkėlimą į nacionalinę teisę. Antra, taisyklės, kuriomis ribojamas įmonių gebėjimas konkuruoti kainomis, turėtų būti nagrinėjamos nacionaliniu lygiu. Trečia, turėtų būti atgrasoma nuo veiklos, kurią vykdant iškraipomi tiekėjų ir mažmenininkų santykiai. Pavyzdys būtų pavėluoti mokėjimai, tiekėjų mokamos nepagrįstos ar pernelyg didelės sumos už mažmenininkų paslaugas arba vartotojų viliojimas klaidinančiais pasiūlymais. Šiomis aplinkybėmis būtų gerai turėti elgesio kodeksus – tai būtų mažmenininkų socialinės atsakomybės išraiška. Taip pat reikėtų peržiūrėti nacionalinius elgesio kodeksus. Galiausiai, vertinant platesne prasme, vertėtų analizuoti parduotuvių darbo laiko taisykles nacionaliniu lygiu dėl jų poveikio maisto produktų kainoms; tai turėtų būti daroma remiantis nacionalinėmis konsultacijomis su socialiniais partneriais ir atsižvelgiant į socialinius ir aplinkosaugos aspektus.

5.4. Teikti geresnę informaciją vartotojams, valstybės institucijoms ir rinkos subjektams pradėjus Europos mastu taikyti nuolatinę maisto kainų ir tiekimo grandinės stebėseną

Pasitelkus šią stebėsenos priemonę turėtų būti sprendžiamos problemos, susijusios su kainų skaidrumo trūkumu, ir turėtų būti daugiau informacijos apie reguliavimo poveikį maisto tiekimo grandinėje.

Nuolat stebint pasirinktų ir palyginamų vartojimo prekių gamintojų ir vartotojų kainas, būtų galima sužinoti kainų skirtumus visoje Europoje ir padėti nustatyti rinkos susiskaidymo atvejus. Pasirodo, kad trūksta palyginamos informacijos apie kainas ir kokybę, kuri leistų vartotojams priimti labiau informacija pagrįstus sprendimus. Atsižvelgiant į tai, reikėtų įvertinti ir tobulinti šiuo metu Eurostato ir nacionalinių statistikos biurų vykdomą bandomąjį projektą išsamiems vartotojų kainų duomenims rinkti.

Atsižvelgdama į šią rinkos stebėsenos veiklą, Komisija persvarsto taisykles, kurios turi poveikio mažmeninės prekybos rinkų veikimui. Pirmiau nustatyti klausimai greičiausiai turi poveikio kitiems mažmeninės prekybos pasektoriams, išskyrus susijusius su maisto sektoriumi, ir todėl bus vertinami ne taip išsamiai. 2009 m.

tęsiant dabartinę veiklą bus išsamiai svarstomos stebėsenos priemonės įgyvendinimo ir taikymo galimybės. Kuriant šią priemonę reikėtų atkreipti dėmesį į informaciją ir paslaugas, kurias galima gauti pasitelkus esamus valstybinius ir privačius kainų stebėsenos išteklius (tiek nacionalinius, tiek tarptautinius)

5.5. Analizuoti priemones, kuriomis būtų atgrasoma nuo spekuliavimo, žalingo žemės ūkio prekių rinkų komerciniams subjektams

Komisija laikosi nuomonės, kad reikia vengti dėl pernelyg didelio spekuliavimo atsirandančio poveikio maisto prekių kainoms. Visų pirma Komisija mano, kad toks kainų svyravimas, kuris buvo praėjusiais mėnesiais, nėra naudingas nei gamintojams, nei vartotojams. Dėl šios priežasties Komisija kartu su prekių rinkų reguliuotojais ir glaudžiai bendradarbiaudama su ne ES šalių reguliavimo institucijomis (visų pirma, su JAV, kur yra pagrindinės biržos) nagrinės, kokių galima būtų imtis priemonių, padedančių mažinti kainų svyravimą žemės ūkio prekių rinkose. Prireikus Komisija atsižvelgs į vykdomos išsamios peržiūros, susijusios su visiems svarbiausiems finansinių rinkų dalyviams (įskaitant rizikos draudimo fondus ir privatų akcinį kapitalą) taikoma priežiūros ir reguliavimo sistema, rezultatus. Komisija čia ypatingą dėmesį skirs kapitalui keliamiems reikalavimams, rizikos valdymui ir skaidrumui. Iki 2009 m. vasaros Komisija pateiks atitinkamas iniciatyvas.

6. IŠVADOS

Dideli žemės ūkio prekių ir maisto kainų svyravimai tuo metu, kai būsima ekonomikos raida labai neaiški, rodo, kad reikia gerinti Europos maisto tiekimo grandinės veikimą siekiant gerinti jos veiksmingumą ir konkurencingumą. Pasitelkus geresnį reguliavimą ir veiksmingai bei nuosekliai užtikrinus konkurencijos ir vartotojų apsaugos taisyklių vykdymą bus prisidedama prie kainų augimo ribojimo, o tai naudinga Europos vartotojams, visų pirma mažas pajamas gaunantiems namų ūkiams. Be to, tai taip pat padės įveikti esamą maisto tiekimo grandinės susiskaidymą ir pašalinti dirbtines kliūtis, trukdančias gamintojams patekti į rinką, ir tai bus naudinga Europos vartotojams, nes jie turės kuo didžiausią kokybiškų maistų produktų pasirinkimą. Tai galėtų padėti maisto tiekimo grandinėje atkurti derybinių galimybių pusiausvyrą.

Šiame komunikate siūlomas veiksmų planas bus įgyvendinamas tiek valstybių narių, tiek ES lygiu, aktyviai dalyvaujant visoms svarbioms suinteresuotosioms šalims. Remdamasi šia darbo programa ir su tuo susijusiomis priemonėmis, Komisija analizuos galimybę imtis papildomų veiksmų ir siūlo, kad Europos Vadovų Taryba grįžtų prie šio klausimo 2009 m. gruodžio mėn.

Siekiant atkurti pasaulinės maisto pasiūlos ir paklausos pusiausvyrą, reikėtų labiau skatinti mokslinius tyrimus ir naujoves žemės ūkio sektoriuje ir atverti tarptautines rinkas. Kad ūkininkams būtų lengviau prisitaikyti prie nepastovesnių rinkos sąlygų, reikia užtikrinti geresnes galimybes pritaikyti žemės ūkio sektoriaus gamybą labiau orientuojantis į rinką ir kartu kurti tinkamas apsaugos priemones. Susitarimas dėl BŽŪP patikrinimo – Europos Sąjungos lemiamas žingsnis šia kryptimi. Tai padės žemės ūkio produktų gamintojams geriau reaguoti į rinkos signalus ir pasinaudoti naujomis galimybėmis. Kadangi žemės ūkio prekių kainų raida nėra aiški, ateityje reikės nuolat stebėti rinkų veikimą ir elgseną.