

Euroopa Regioonide Komitee arvamus teemal „Põllumajandustoodete hindade volatiilsuse reguleerimine“

(2017/C 185/06)

Raportöör: Jacques BLANC (FR/EPP), La Canourgue'i vallavanem**POLIITILISED SOOVITUSED**

EUROOPA REGIOONIDE KOMITEE

1. märgib, et 2011. aasta juunis G20 tippkohtumisel vastu võetud tegevuskava põllumajandustoodete hindade volatiilsuse vastu võitlemiseks on seni saanud tagasihoidlikku edu, ja kutsub seetõttu üles taasalustama sellekohaseid läbirääkimisi Saksamaa G20 eesistumise ajal 2017. aastal;
2. märgib, et vaatamata viimastel aastatel läbiviidud ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) reformidele, on riskijuhtimise vahendid, mis võimaldavad põllumajandustootjatel end kaitsta saagikuse ja hindade muutustest tuleneva negatiivse mõju ning tervise või keskkonnaga seotud põhjustel tekkinud kahjude eest, ÜPPs endiselt vaeslapse osas. Nendeks kasutatakse tegelikult vähem kui 2 % ÜPP teise samba vahenditest ja 0,4 % põllumajanduse kogueelarvest. Liikmesriigid saavad ise otsustada, millises ulatuses nad soovivad kasutada kõnealuseid Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi (EAFRD) määruse vahendeid;
3. on seisukohal, et mehhanisme põllumajandustootjate sissetulekute kindlustamiseks tuleb oluliselt tugevdada, et vähendada põllumajandustoodete ja tootmisvahendite hindade suure volatiilsuse negatiivset mõju eesmärgiga parandada Euroopa põllumajandusliku toidutööstuse konkurentsivõimet, säilitada põllumajandus kõigis piirkondades, innustada moderniseerimist ja innovatsiooni ning hoida maakogukonnad elujõulisena;
4. leiab, et kõnealune eesmärk võidakse saavutada siis, kui viiakse ühiselt ellu meetmete kogum, mille eesmärk on i) tugevdada põllumajandusliku toidutööstuse eraõiguslike osalejate rolli põllumajandusturgude reguleerimisel, et kompenseerida osaliselt ÜPP dereguleerimist, ii) laiendada ja lihtsustada juurdepääsu põllumajandustootjate kasutada olevate riskijuhtimisvahendite valikule, kuna EAFRD raames olemasolevaid vahendeid ei ole võimalik kasutada teise samba raames saadaolevate vahendite piisamatuse tõttu ja neid tuleks suurendada ilma esimese samba raames saadaolevate vahendite kahtluse alla seadmata, ning iii) julgustada ühise põllumajanduspoliitika järgmise reformi raames nii kohalikul kui ka piirkondlikul tasandil suurendama Euroopa põllumajandusettevõtete lisaväärtust, et muuta need vähem haavatavaks maailma põllumajandustoodete hindade kõikumise suhtes;
5. tuletab meelde, et lepingutega kindlustatakse põllumajandustootjate toodangu müük ja tarnimine töötajatele eelnevalt teadaolevate hindadega. Lepingud aitavad seega saavutada tasakaalu pakkumise ja nõudluse vahel ning võimaldavad paremini kontrollida toote kvaliteeti, mis võib tootjate jaoks kaasa tuua kõrgemad hinnad ja võrdsema jaotuse tarneahelas;
6. teeb ettepaneku, et liikmesriikides, kus ei ole väljakujunenud vertikaalseid koostöövorme, tugevdataks lepingulisi suhteid kogu toiduainete tarneahela ulatuses (ja mitte ainult põllumajandustootjate ja põllumajanduslike toodete töötajate vahel), lubatakse liikmesriikidel muuta need kohustuslikuks ning edendatakse mitmepoolsete lepingute sõlmimist nt tootjaorganisatsiooni, töötaja ja turustaja vahel;
7. teeb ettepaneku anda konkurentsieeskirjade senisest paindlikuma ja kogu ELis ühesuguse tõlgendamise abil põllumajandusettevõtjatele, tootjaorganisatsioonidele ja tunnustatud tootmisharudevahelistele organisatsioonidele ning põllumajanduslike toiduainete turgudele ja keskustele avalikku huvi kaitsva struktuurina suurem pädevus kriiside ennetamiseks. Selleks peavad tootmisharudevahelised organisatsioonid, mis ühendavad väärtusahelate erinevaid lüüsid, ning kõnealuste põllumajanduslike toiduainete turgude ja keskustele käitajad olema suutelised pakkuma ettevõtjatele prognoose turgude arengu kohta, et aidata neil teha sobivaid otsuseid võrdlushindu kindlaks määramata. Selline praktika eksisteerib juba mõnes liikmesriigis ja seetõttu tuleks seda arvesse võtta ka parimate tavade jagamisel;
8. teeb ettepaneku, et turu tasakaalustamatuse või turu tasakaalustamatuse reaalse ohu korral, mida hinnatakse teatavate näitajate alusel, peaks põllumajandusettevõtjatel, sealhulgas tootjaorganisatsioonidel ja nende liitudel, olema õigus kasutada oma tegutsemisruumi ja kooskõlastatult vähendada oma tootmist isegi enne Euroopa Komisjonilt selleks loa saamist vastavalt ühist turukorraldust reguleeriva määruse (EL) nr 1308/2013 artiklile 222. Ühine turukorraldus peaks seega selgesõnaliselt võimaldama põllumajandusettevõtjatel, sealhulgas tootjaorganisatsioonidel ja nende liitudel, rakendada turu tasakaalustamiseks ja turgu valitseva seisundi kuritarvitamise vältimiseks ennetusmeetmeid, millest tuleb eelnevalt teavitada pädevaid asutusi;

9. märgib, et põllumajandustoodete hindade volatiilsuse reguleerimine ja võitlus ebaõiglaste kauplemistavade vastu toiduainete tarneahelas on omavahel tihedalt seotud, kuna turukõikumised mõjutavad jõuvahekorda lisaväärtuse jaotamiseks tarneahelas ning sellest sündivad kompromissid on enamasti ebasoodsad tootjatele, kelle läbirääkimispositsioon on piiratud iseäranis põllumajandusliku toidutööstuse ja eelkõige suurte jaekaubandusettevõtjate kasvava koondumise ning tootjate killustatuse ja nende puuduliku organiseerumise tõttu;

10. soovib kehtestada konkreetseid Euroopa eeskirjad toiduainete tarneahelas kasutatavate ebaõiglaste kaubandustavade vastu, nagu on soovitatud Euroopa Parlamendi 7. juuni 2016. aasta resolutsioonis [2015/2065 (INI)], kuna lepingutes tagatakse küll teatud määral riskide jagamine, kuid ei kõrvaldata põhimõtteliselt osapoolte ebavõrdsust; konkurentsioigusest ei piisa ebaõiglaste kaubandustavade probleemi ja põllumajanduslikku toidutööstust iseloomustavate jõuvahekorra ebakõlade lahendamiseks; toidutööstuses osalejate iseregulatsiooni mehhanismid ei ole tõhusad, eelkõige kuna põllumajandustootjad ja töötajad ei julge sageli esitada kaebusi, sest kardavad turult väljatõrjumist; ELi tasandil on raamõigusakti vaja selleks, et ühtlustada konkurentsitingimused ja tagada, et Euroopa põllumajandustootjatel ja tarbijatel on võimalus saada kasu õiglastest müümise ja ostmise tingimustest;

11. soovib laiendada õigust pidada kollektiivselt läbirääkimisi lepingute sõlmimiseks kõigile põllumajandustoodetele, et tugevdada põllumajandustootjate läbirääkimispositsiooni sektoris;

12. tunnistab, et pakkumist koondades võidakse vältida olukorda, kus väiketootjad peavad alluma iseäranis suurtööstuse väga suurele lepinguvõimule, tagades tarbijatele hindade maksimaalse läbipaistvuse ja toodete jälgitavuse;

13. märgib, et erasektori osalejate rolli tugevdamine põllumajandusturgude reguleerimisel eeldab turgude suuremat läbipaistvust;

14. teeb sel eesmärgil ettepaneku luua tootmissektoripõhiste riiklike vaatluskeskuste võrgustikule tuginev põllumajandusturgude Euroopa vaatluskeskus, mis toetuks piimaturu vaatluskeskuse kogemustele ja turgude tulemustabelitele, mida Euroopa Komisjon regulaarselt avaldab. Rajatav vaatluskeskus peaks pakkuma selgelt ja õigeaegselt vajalikke andmeid turgude mõistmiseks nii konjunktuursete (eelkõige kriisiolukordade ennetamiseks) kui ka struktuuriliste aspektide seisukohast (võimaldades analüüsida sektori eri osalejate hindade ja marginaali arengut);

15. rõhutab, et 2018. aastaks kavandatud finantsinstrumentide turgude direktiivi (MiFID 2) kohaldamine peaks edendama suuremat teadlikkust ja põllumajandustoodete finantsturul tegutsevate eri osalejakategooriate hoitavate positsioonide korrapäraselt jälgimist, et vähendada ülemäärase spekulatsiooniriski ja võimaldada hinnariski tõhusat juhtimist sektori kommertsosalejate poolt;

16. märgib, et olemasolevate riskijuhtimis- ja kriisihjehandite elluviimisel ja tugevdamisel ÜPP raames on arvukaid takistusi, sealhulgas konkurents teise samba (mille alla kuulub enamik kõnealuseid vahendeid) vahendite vahel, ebapiisav kriisireserv, mis on vajalik ja mida seetõttu ei tohiks moodustada otsetoetuste iga-aastase vähendamise alusel, ajakohaste ja prognoositavate andmete puudumine põllumajandusettevõtete majandusliku tulemuslikkuse kohta jne, ning kinnitab vajadust vähendada kõnealuseid takistusi, et rakendada ambitsioonikat ja tõhusat põllumajandusriskide juhtimise strateegiat;

17. leiab, et ÜPP järgmisel reformimisel tuleks ergutada liikmesriike töötama välja ja viima ellu üksteist täiendavate ja põllumajandustootjatele taskukohaste riskijuhtimisvahendite laia valiku, tuginedes riskide segmenteeritud käsitlemisele ja riskide liigitamisele vastavalt nende tõsidusastele: ⁽¹⁾ i) „normaalsed“ riskid, millega põllumajandusettevõtjad tulevad suuremalt jaolt toime tänu ettevaatussäätudele ja maksumeetmetele, ii) „keskmised“ riskid, vastutuse mille eest võivad põllumajandusettevõtjad edasi suunata finantsturgudele (forvardlepingud, optsioonid, börsivälised lepingud), kindlustusandjatele (riskide juhtimiseks saagikuse, käibe ja brutomarginaali osas) ja ühisfondidele (tervise ja keskkonnaga seotud riskide juhtimiseks ja põllumajandustootjate sissetuleku stabiliseerimiseks), ning iii) „katastroofilised“ riskid, mille eest kannavad vastutust peamiselt riigiasutused turvavõrgustike kaudu hindade osas ja erakorraliste meetmete abil kriisiolukordade lahendamiseks. Seejuures tuleks hoolitseda selle eest, et riskide ulatuslikum segmenteerimine ei tooks kaasa suuremaid halduskulusid;

⁽¹⁾ J. Cordier' ja J.-C. Debari koostatud tüpologia järgi artiklis „Gestion des risques agricoles: la voie nord-américaine. Quels enseignements pour l'Union européenne?“, vihik nr 12, Club Déméter, 2004. Võrreldavat tüpoloogiat on välja pakutud ka muudes töödes, sh hiljuti Euroopa Parlamendi koostatud aruandes (vt joonealune märkus 2).

18. rõhutab, et riskijuhtimise vahendite arendamine ei tohi oluliselt mõjutada ÜPP eelarve stabiilsust, mille praegu tagavad tootmise ja hindadega sidumata toetused. Eelarvet, mille kulud jälgivad hoolikalt põllumajandustoodete hindade kõikumisi ja vähenevad konjunktuurselt turgude hea toimimise tõttu, ähvardaks tegelikult oht, et seda võidakse märkimisväärselt vähendada aruteludes ELi mitmeaastase finantsperspektiivi üle. See vähendaks ÜPP pakutavat kaitset, millel oleks turgude suunamuutuste puhul kahjulik mõju põllumajandustootjatele;

19. teeb ettepaneku, et põllumajandustootjad võiksid ühe võimalusena ettevaatussäästude loomiseks turuhäirete vastu paigutada erikontole reservi osa esimese samba põhitoetustest. Põhitoetuste kõnealuse osa paigutamine reservi oleks kohustuslik siis, kui teatavad turunäitajad, näiteks põllumajandustoodete hinnad või põllumajandustoodete hindade ja tootmisvahendite hindade suhtarv, suurenevad. Sel viisil reservi paigutatavaid summasid võivad põllumajandustootjad reservist vabastada ja neid kasutada, kui turunäitajad taas langevad. Seejuures tuleks igal juhul vältida täiendavate halduskulude teket;

20. tunnistab, et lisaks põllumajandustootjate enesekindlustuse suutlikkuse parandamisele oleks sellisel süsteemil mitu eelist: see asendaks osaliselt praeguse kriisireservi, mille toimimishäired on üldteada, süsteemi halduskulud oleksid madalad, see ei mõjutaks ÜPP eelarve stabiilsust ning see muudaks sidumata toetused toiduainete kõrgete hindade ajal avalikkuse silmis õiguspärasemaks;

21. märgib, et kaaluda võiks muidki mehhanisme ettevaatussäästude loomise edendamiseks, võttes eeskju näiteks Kanada kehtivast süsteemist, mis võimaldab säästukontole raha paigutanud põllumajandustootjatel saada riigilt kontole sama suure rahalise toetuse;

22. rõhutab, et tähtis on ergutada uute, endisest mitmekesisemate ja võimalusel ka odavamate kindlustustoodete loomist ja kasutuselevõttu põllumajandusettevõtete majanduslike riskide vastu, võttes eeskju muu hulgas Ameerika Ühendriikides kasutusel olevatest kindlustusprogrammidest. Kõnealused uued tooted võiksid näiteks olla järgmised: i) käibekindlustus, tagades põllukultuuride külvi ajal põllumajandusettevõtte keskmise saagikuse ja futuuriturgudel kehtivate hindade alusel prognoositud tulu, ent mille puhul üksnes saagikusega seotud osa oleks subsideeritav, et järgida Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) roheline kasti eeskirju, ii) indeksikindlustused, mis põhinevad põllumajandusettevõtte asukohaks oleva piirkonna keskmisel saagikusel, käibel või brutomarginaalil (kuid üksnes saagikusega seotud osa oleks subsideeritav), arvestades et kõnealuste kindlustustega kaasnevad oluliselt väiksemad halduskulud kui põllumajandustootja individuaalsel saagikusel põhinevate kindlustustega, iii) põllumajandusettevõtte kogutulu kindlustus, mille kasutamiseõigus oleks üksnes väikestel ja keskmise suurusega mitmekesistel põllumajandusettevõtetel, mis tegelevad segakultuuride kasvatus ja karjakasvatusega või toodavad puu- ja köögivilju või erikultuure, mida toetatakse vaid vähe või üldse mitte ja mille jaoks puudub saagikindlustus, iv) mahepõllumajandusliku tootmisega tegelevatele põllumajandustootjatele suunatud erikindlustused, mille puhul võetaks alati arvesse selliste toodete üldiselt madalamat saagikust, suuremaid tootmiskulusid ja kõrgemaid turuhindu. Kõnealuseid meetmeid tuleks uurida, et hinnata eelkõige meetmete võimalikke kulusid riigipoolse edasikindlustamise osas;

23. palub komisjonil teha tihedat koostööd riiklike, piirkondlike ja kohalike ametiasutuste ja põllumajandusorganisatsioonidega, et suurendada teadlikkust ja arusaamist ÜPP teise samba raames kättesaadavatest riskijuhtimise vahenditest. Lisaks kutsub komitee komisjoni üles suurendama kõnealuste finantsvahendite mahtu võrreldes praeguse 2%-ga teise samba vahenditest;

24. soovib arendada ühisfonde sissetuleku stabiliseerimise vahendi (IST) eeskujul, mis loodi ÜPP 2013. aasta reformiga, tagades tasakaalustatud ümberjaotamise piirkondade ja tegevusvaldkondade vahel, kuid mille ainult kaks liikmesriiki (Itaalia ja Ungari) ja üks piirkond Hispaanias (Castilla-León) on lisanud oma maaelu arengukavva aastateks 2014–2020. Ühisfondid pakuksid kaitset põllumajandusettevõtte brutomarginaali järsu languse (üle 30%) vastu eelmise kolme või viie aastaga võrreldes. Nii suurt kahju on raske kompenseerida üksnes põllumajandustootjate loodud ettevaatussäästude abil. Samuti ei saa neid hõlmata seda tüüpi käibekindlustusega, mis on olemas Ameerika Ühendriikides ja mis annab tagatise saagitulude vähenemise vastu võrreldes külvi ajal prognoosituga, ent iseenesest ei paku kaitset madalate hindade vastu;

25. nõuab sissetuleku stabiliseerimise fondide rakendamist sektori tasandil, et soodustada tootmisalade integreerumist, ning riigi ja riikidevahelisel tasandil selleks, et laiendada riskide vastastikust kindlustamist ja vähendada kulusid. Igas liikmesriigis töötaks seega põllukultuuride fond, piimafond, puu- ja köögiviljade fond jne;

26. soovib liikmesriikidel katsetada sissetuleku stabiliseerimise fonde, enne kui neid hakatakse laialdaselt kasutama, võttes arvesse kõnealuste vahenditega seotud praktilisi raskusi nende rakendamisel ja toimimisel (raamatupidamisandmete kogumine põllumajandusettevõtete kohta, edasikindlustamise vajadused jne);

27. rõhutab, et eespool kirjeldatud kolme liiki riskijuhtimisvahendid – ettevaatusäästused, kindlustused, sissetuleku stabiliseerimise vahendid – täiendavad üksteist ja neid tuleks võimalusel rakendada koos, et rajada tugev ja sidus turvavõrk hindade volatiilsuse vastu ning aidata vähendada põllumajandustootjate läbielatatavate kriiside esinemise sagedust ja intensiivsust;

28. on seisukohal, et otsetoetuste tase tuleks ühtlustada ELi liikmesriikide vahel selleks, et tootjatel oleks võimalik võrreldavates tingimustes lahendada hindade volatiilsuse probleemi;

29. on veendunud, et otsetoetused peaksid jääma ÜPP vahendiks ka pärast 2020. aastat, et aidata põllumajandusettevõtete sissetulekut toetada ja stabiliseerida ning hüvitada ELi kõrgete standardite täitmisest tulenevaid kulusid;

30. teeb ettepaneku, et kui ÜPP järgmise reformi käigus otsustatakse vähendada esimese samba otsetoetusi, eraldades sel viisil vabanevad summad riskijuhtimisele, võiksid põllumajandustootjad saada „kuponge“, mille väärtus on võrdne teatud protsendimääraga nende põhiotetustest. Põllumajandustootjad saaksid kuponge kasutada vabatahtlikkuse alusel oma valiku järgi ettevaatusäästude loomiseks, kindlustusteks, ühisfondideks. Selline süsteem võimaldaks suurendada riskijuhtimisvahendite rahastamist, mõjutamata ÜPP esimese samba eelarve stabiilsust ⁽²⁾;

31. taotleb, et Euroopa Komisjon viiks läbi üksikasjaliku uuringu, milles käsitletakse erinevaid võimalusi laiendada riskijuhtimisvahendite valikut, sh ettevaatusäästused, kindlustused ja ühisfondid sissetuleku stabiliseerimiseks. Kõnealusel uuringus tuleks täpsustada tagajärgi, eeliseid ja piiranguid, mis kaasnevad igapäevaga nimetatud vahenditest, arvestades erinevaid kriteeriume. Uuringus tuleks samuti analüüsida erinevaid stsenaariume riskijuhtimise väljatöötamise strateegia rahastamiseks, sh punktis 30 väljapakutud kupongide süsteem;

32. on seisukohal, et avalik poliitika peaks aitama suurendada Euroopa põllumajandusettevõtete lisaväärtust, parandades põllumajandustavade keskkonnasäästlikkust, et muuta need vähem haavatavaks maailmaturu hindade kõikumiste suhtes ja kaasata põllumajandus ökoloogilisse üleminekusse, mida on vaja selleks, et leevendada kliimamuutusi, kohaneda nende mõjuga ja vähendada ökosüsteemidele avalduvat survet;

33. rõhutab sellega seoses vajadust pöörata erilist tähelepanu äärepoolseimate piirkondade põllumajandusvaldkonnale, mis nõuab kohandatud erimeetmeid, võttes arvesse nende ELi toimimise lepingus tunnustatud ainulaadseid eriomadusi;

34. tunnistab, et Euroopa põllumajandus on vägagi mitmetahuline: enamik põllumajandusettevõtteid turustavad oma tooteid ELi turul, samas kui teised ekspordivad otseselt või kaudselt osa oma toodangust kolmandatesse riikidesse;

35. leiab, et on oluline säilitada kõnealusel mitmekesisus, võttes arvesse, et põllumajandusliku toodangu ühe osa müük kolmandatesse riikidesse aitab kaasa pakkumise ja nõudluse tasakaalule ELi turul ning et ELil kui maailma suurimal põllumajanduslike toiduainete eksportijal peab olema võimalus saada kasu toiduainete ülemaailmse nõudluse – nii kvantiteedi kui ka kvaliteedi osas – suurenemisest;

36. on arvamusel, et on kaks peamist võimalust suurendada põllumajandusettevõtete lisaväärtust: i) suurendada teatud sektorites muret tekitavalt nõrka põllumajanduse tootlikkust põllumajandusliku tootmise jätkusuutliku tõhustamise abil, tootes rohkem vähemate tootmisvahenditega või vähendades tootmisvahendite ostmist põllumajandusettevõtete sõltumatuse suurendamiseks, mis nõuab uuenduslike ja senisest vastupidavamate tootmissüsteemide kasutuselevõttu, tuginedes täppispõllumajandusele, maaharimise lihtsustamisele, külvikordadele ja põllukultuuride mitmekesistamisele, rohumaapõhiste süsteemide või muude tavade paremale kasutamisele, või ii) ergutada piirkondlike toidusüsteemide loomisele, mis rahuldavad Euroopa tarbijate suurenevat nõudlust ja võimaldavad osaliselt vabaneda maailma põllumajanduslike toorainete turgudel valitsevast volatiilsusest, arendades lühikesi turustusahelaid (koolisööklad, toitlustus, otsemüük), nišiturge ja kvaliteettooteid, soodustades keskkonnasõbralikumaid tootmisviise (mahepõllumajandus ja teised lähenemisviisid);

⁽²⁾ Ettepanek sisaldub Isabel Bardaji ja teiste koostatud aruandes „*Research for Agri Committee – State of play of risk management tools implemented by Member States during the period 2014–2020: national and European frameworks*“, Euroopa Parlamendi sise poliitika peadirektoraat, 2016. Siinkohal tehakse ettepanek laiendada seda hõlmamaks ka ettevaatusäästude loomist.

37. soovitab, et ÜPP ja liikmesriikide poliitika julgustavad põllumajandustootjaid uurima kõnealust kahte võimalust, kaasates sellesse kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi.

Brüssel, 7. detsember 2016

*Euroopa Regioonide Komitee
president*

Markku MARKKULA
