

**A Régiók Európai Bizottsága véleménye – A mezőgazdasági árak volatilitásának szabályozása**

(2017/C 185/06)

**Előadó:** Jacques BLANC (FR/EPP), La Canourgue polgármestere**POLITIKAI AJÁNLÁSOK**

## A RÉGIÓK EURÓPAI BIZOTTSÁGA

1. megállapítja, hogy a 2011. júniusi G20-csúcson az említett volatilitással szemben elfogadott cselekvési terv eddig kevés eredményt ért el, ezért kéri, hogy a G20-ak 2017-ben esedékes német elnöksége alatt kezdjék újra a tárgyalásokat erről a témáról;
2. megállapítja, hogy a közös agrárpolitika (KAP) elmúlt években végrehajtott reformja ellenére a kockázatkezelési eljárások, amelyek lehetővé teszik a mezőgazdasági termelők számára, hogy védekezzenek a hozam és az árak változásának negatív hatásai, valamint az egészségügyi vagy környezeti eredetű károk ellen, a KAP mostohagyermekai. A KAP második pillére forrásainak kevesebb, mint 2 %-át és a teljes mezőgazdasági költségvetés 0,4 %-át fordítják erre. A tagállamok szabadon dönthetnek arról, hogy milyen mértékben kívánják ezeket az EMVA-eszközöket igénybe venni;
3. úgy véli, hogy a mezőgazdasági termelők jövedelmének biztosítására szolgáló mechanizmusokat jelentős mértékben meg kell erősíteni a mezőgazdasági árak és inputanyagok nagyarányú volatilitása hatásainak mérséklése érdekében, az európai mezőgazdasági ágazatok versenyképességének növelése, a mezőgazdaság valamennyi területen történő fenntartása, a modernizáció és az innováció ösztönzése és az élő vidéki környezet megóvása céljából;
4. úgy véli, hogy ez a cél a következőket célzó intézkedéscsomag közös bevezetése esetén érhető el: i. a mezőgazdasági ágazatok magánszereplőinek a mezőgazdasági piacok szabályozásában játszott szerepének megerősítése a KAP liberalizálásának részleges ellensúlyozása érdekében; ii. a mezőgazdasági termelők rendelkezésére álló kockázatkezelési eszközök palettájának kiszélesítése és a hozzáférés egyszerűsítése, mivel az EMVA keretén belül meglévő eszközök nem mozgósíthatók amiatt, hogy a 2. pilléren belül nem áll rendelkezésre elegendő forrás, így ezeket az 1. pillér alá tartozó források veszélyeztetése nélkül növelni kellene; iii. a KAP következő reformjának keretén belül, valamint helyi és regionális szinten az európai gazdaságok hozzáadott értéke növelésének előmozdítása annak érdekében, hogy azok kevésbé legyenek kitéve a mezőgazdasági világpiacon árák változásának;
5. emlékeztet arra, hogy a szerződések előre ismert áron biztosítják a mezőgazdasági termelők termelésének értékesítését és a feldolgozók ellátását. Ily módon hozzájárulnak a kínálat és a kereslet közötti egyensúly megteremtéséhez, és a termékminőség hatékonyabb irányítását teszik lehetővé, ami magasabb árakat eredményezhet a termelők számára, illetve az ellátási láncon belül méltányosabbá teszik a jövedelemeloszlást;
6. javasolja, hogy azokban a tagállamokban, ahol nincsenek kialakult vertikális együttműködési formák, az élelmiszerlánc egészén (nem csak a mezőgazdasági termelők és a mezőgazdasági termékek feldolgozói között) szilárdítsák meg a szerződéskötést, tegyék lehetővé a tagállamok számára annak kötelezővé tételét, és támogassák például a termelői szervezetek, a feldolgozók és a forgalmazók között létrejött többoldalú szerződések megkötését;
7. javasolja, hogy a versenyszabályok rugalmasabb és egységesebb uniós értelmezése révén, a válságkezelés kapcsán biztosítsanak nagyobb jogosítványokat a mezőgazdasági vállalkozásoknak, a termelői szervezeteknek és az elismert ágazatközi szervezeteknek, valamint a piaci szereplőknek és agrár-élelmiszeripari központoknak mint a közérdek védelméért felelős struktúráknak. Ennek érdekében az ágazat különböző láncszemeit tömörítő ágazati szervezeteknek, illetve a fenti piaci szereplőknek és agrár-élelmiszeripari központoknak képesnek kell lenniük arra, hogy a vállalkozásoknak piaci előrejelző információkat nyújtsanak annak érdekében, hogy segítsék őket a megfelelő döntések meghozatalában, anélkül azonban, hogy referenciaárakat határoznának meg. Ez a gyakorlat már létezik néhány tagállamban, ezért érdemes a bevált gyakorlatok cseréjén is elgondolkozni;
8. javasolja, hogy a piac egyensúlyhiánya vagy a piac egyensúlyhiányának meghatározott mutatók alapján értékelt, bizonyított kockázata esetén a mezőgazdasági vállalkozások – a termelői szervezeteket és egyesületeiket is beleértve – cselekvési mozgásterüket kihasználva csökkenthessék termelésüket még azelőtt, hogy arra az Európai Bizottság a piacok közös szervezéséről (PKSZ) szóló 1308/2013/EU rendelet 222. cikkének alkalmazásában felhatalmazta volna őket. A PKSZ-nek ily módon kifejezetten engedélyeznie kellene a mezőgazdasági vállalkozások, köztük a termelői szervezetek és szövetségek számára a piaci egyensúly helyreállítására szolgáló megelőző intézkedések meghozatalát a domináns helyzettel való visszaélések elkerülése érdekében, előre tájékoztatva erről az illetékes hatóságokat;

9. megjegyzi, hogy a mezőgazdasági árak volatilitásának szabályozása és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok elleni küzdelem az élelmiszer-ellátási láncban belül egymással szorosan összefüggenek, mivel a piaci változások kiélezik a hozzáadott érték ágazatokon belüli elosztásáért folyó harcban belüli erőviszonyokat, és az ebből eredő alkuk általában kedvezőtlenek a termelők számára, akik korlátozott tárgyalási erővel rendelkeznek különösen az agrár-élelmiszeripar, ezen belül is elsősorban a kiskereskedelmi láncok növekvő koncentrációja, a termelők szétaprózódása és szervezetségi hiányosságai miatt;

10. javasolja az élelmiszer-ellátási láncban belüli tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok elleni uniós szabályozás megalkotását az Európai Parlament 2016. június 7-i határozatának [2015/2065 (INI)] megfelelően, a következő okokból: a szerződések a kockázat bizonyos mértékű megosztását biztosítják, de nem igazítják ki alapvetően a felek közötti egyenlőtlenségeket; a monopóliumellenes intézkedések nem elégségesek a tisztességtelen piaci gyakorlatok és a mezőgazdasági ágazatokra jellemző erőviszonyok közötti különbségek orvoslására; az ágazati szereplők önszabályozó mechanizmusai nem hatékonyak, különösen azért, mert a mezőgazdasági termelők és a feldolgozók gyakran félnek feljelentést tenni, attól tartva, hogy kizárják őket a piacról; kerettörvény megalkotására van szükség uniós szinten a versenyfeltételek harmonizálása és annak biztosítása érdekében, hogy az európai mezőgazdasági termelők és fogyasztók részére méltányos értékesítési és vásárlási feltételeket lehessen biztosítani;

11. javasolja, hogy a szerződések kollektív tárgyalására való jogot a mezőgazdasági termelés egészére terjesszék ki a mezőgazdasági termelők tárgyalási erejének ágazatokon belüli megerősítése érdekében;

12. úgy véli, hogy a kínálat összekapcsolásával lehetővé válik a kistermelők számára, hogy ellenálljanak különösen a nagy ipari vállalatok rendkívül nagy piaci erejének, minél nagyobb átláthatóságot garantálva a fogyasztók számára az árakat és a termékek nyomonkövethetőségét illetően;

13. megjegyzi, hogy a magánszereplők mezőgazdasági piacok szabályozásában játszott szerepének megerősítéséhez a piacok nagyobb átláthatósága szükséges;

14. javasolja ennek érdekében a mezőgazdasági piacok európai megfigyelőközpontjának létrehozását az egyes termelési ágazatokhoz kapcsolódó nemzeti megfigyelőközpontok hálózatára alapozva, amely támaszkodhatna a tejszíni megfigyelőközpont tapasztalatára és az Európai Bizottság által rendszeresen megjelentetett piaci eredménytáblára. Az új megfigyelőközpont szolgáltatná egyértelmű módon és kellő időben a piacok ismeretéhez szükséges adatokat a konjunkturális (különösen a válságokra való felkészülést célzó) és strukturális tervekről (ami lehetővé tenné az ágazaton belüli különböző szereplők által realizált árrés és az árak változásának elemzését);

15. hangsúlyozza, hogy a pénzügyi piacokról szóló irányelv (MiFID 2) 2018-ra tervezett alkalmazásának elő kell segítenie a szereplők különböző kategóriáinak a mezőgazdasági termékek pénzügyi piacain meglévő pozícióinak jobb ismeretét és rendszeres nyomon követését a túlzott spekuláció kockázatainak csökkentése és az árkokozat hatékony kezelésének az ágazati kereskedelmi szereplők részére történő lehetővé tétele érdekében;

16. megállapítja, hogy a KAP-on belüli jelenlegi kockázat- és válságkezelési eszközök alkalmazása és megerősítése számos akadályba ütközik, az e tekintetben legtöbb eszközzel rendelkező második pillér alá tartozó alapok közötti versenyt, a válságtartalék elégtelen ellátottságát – mely tartaléka szükség van, ezért nem a közvetlen kifizetések éves csökkentéséből kellene feltölteni –, a mezőgazdasági üzemek gazdasági eredményeire vonatkozó aktuális és előzetes adatok hiányát stb. is beleértve, és hangsúlyozza, hogy csökkenteni kell ezeket az akadályokat a mezőgazdasági kockázatok kezelését célzó ambiciózus és hatékony stratégia megvalósítása érdekében;

17. úgy véli, hogy a KAP következő reformjának ösztönöznie kellene a tagállamokat a kockázatkezelési eszközök egymást kiegészítő széles palettájának kidolgozására és működtetésére a mezőgazdasági termelők számára elérhető áron, a kockázatok tekintetében szegmentált megközelítést alkalmazva és intenzitásuk szerint osztályozva azokat <sup>(1)</sup>: i. „normális” kockázatok, amelyek túlnyomó részét a mezőgazdasági termelők által – elővigyázatossági megtakarításuknak köszönhetően – és az adóintézkedések révén kezelhetők; ii. „közepes” kockázatok, amelyeket a mezőgazdasági termelők a pénzügyi piacokra háríthatnak (határidős ügyletek, opciók, forward szerződések), a biztosítókra (a hozam-, az árbevétel- és a bruttóárrés-kockázat kezelése tekintetében) és a kölcsönös alapokra (az egészségügyi és környezeti kockázatok kezelése, valamint a mezőgazdasági üzemek bevételeinek stabilizálása tekintetében) háríthatnak; és iii. „katasztrófa” kockázatok, amelyeket elsősorban a közszervek viselnek az árakra vonatkozó biztonsági hálók és rendkívüli válságintézkedések révén; Ennek során azonban figyelni kell arra, hogy a kockázatok fokozott szegmentálódása ne járjon az adminisztratív költségek növekedésével;

<sup>(1)</sup> A J. Cordier és J.-C. Debar által a *Gestion des risques agricoles: la voie nord-américaine (A mezőgazdasági kockázatok kezelése: az észak-amerikai út)* c. tanulmányban leírt tipológia szerint. *Quels enseignements pour l'Union européenne? (Mi a tanulság az Európai Unió számára)*, Cahiers n° 12, Club Déméter, 2004. Más munkák – egy, az Európai Parlament által a közelmúltban készített jelentést is beleértve – hasonló tipológiát írnak le (lásd a 2. megjegyzést).

18. hangsúlyozza, hogy a kockázatkezelési eszközök fejlesztését úgy kell elvégezni, hogy az ne gyakoroljon jelentős hatást a KAP költségvetési stabilitására, amelyet ma a termeléstől és az áráktól független támogatások biztosítanak. Egy olyan költségvetés, amely szorosan követné a mezőgazdasági árak változását, és kedvező piaci körülmények esetén konjunkturálisan változna, a jelentős csökkentés kockázatának lenne kitéve az Európai Unió többéves pénzügyi tervének vitája során. Ez a PAC által biztosított védelem csökkenéséhez vezetne, ami hátrányosan érintené a mezőgazdasági termelőket a piaci viszonyok változása esetén;

19. javasolja, hogy a mezőgazdasági termelők – annak érdekében, hogy elővigyázatossági megtakarítást hozhassanak létre a piaci hullámzások ellen – például különleges számlán tartalékolhassák az első pillér kifizetéseinek egy részét. A kifizetések e részének tartalékolása kötelező lenne abban az esetben, ha egyes piaci mutatók – mint például a mezőgazdasági termékek ára vagy a mezőgazdasági termékek ára és az inputanyagok ára közötti arány – növekednének. Az így tartalékolni összegeket kedvezőtlen piaci mutatók esetén fel lehetne szabadítani, hogy a mezőgazdasági termelők felhasználhassák azokat. Ezzel mindenképp meg kell előzni az adminisztratív többletköltségek létrehozását;

20. elismeri, hogy a mezőgazdasági termelők önbiztosítási képességén túl ennek az eszköznek több előnye is lenne: részben helyettesíthetné a jelenlegi válságtartalékot, amelynek működési rendellenességei nyilvánvalóak; kezelési költsége alacsony lenne; nem lenne hatással a KAP költségvetésének stabilitására; végezetül, magas mezőgazdasági árakkal jellemzett időszakban legitímabbé tenné a független támogatásokat a nagyközönség szemében;

21. megjegyzi, hogy egyéb mechanizmusok is elképzelhetők az elővigyázatossági megtakarítás létrehozására, például a Kanadában hatályos eljárás mintájára, amely lehetővé teszi a megtakarítási számlára befizető mezőgazdasági termelőknek, hogy a befizetett összeggel megegyező pénzbeli juttatást kapjanak a hatóságoktól;

22. hangsúlyozza, hogy – elsősorban az Egyesült Államokban meglévő biztosítási programok mintájára – fontos lenne új, diverzifikáltabb és adott esetben kevésbé költséges biztosítási termékek elfogadása a mezőgazdasági üzemek által elszenvedett gazdasági eseményekkel szemben. Ezek az új termékek például a következőket tartalmazhatnák: i. árbevétel-biztosítás a termőföldek vetéskor tervezett bevételeinek biztosítására a mezőgazdasági üzem által elért múltbeli hozam és a határidős piacokon megfigyelt árak alapján, amelynek csak a hozamösszetevőjét támogatnák a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) zöld doboz szabályainak tiszteletben tartása érdekében; ii. a mutatókon alapuló biztosítások, amelyek a mezőgazdasági üzem elhelyezkedése szerinti régióra jellemző átlagos hozamon, árbevételen vagy bruttó árrésen alapulnának (de amelyek kizárólag a hozamösszetevőjét támogatnák), tekintettel arra, hogy az ilyen biztosítások kezelési költsége jóval alacsonyabb, mint a mezőgazdasági termelők egyedi hozamán alapuló biztosításoké; iii. a mezőgazdasági üzem teljes bevételeinek biztosítása, amely azon kis és közepes méretű, polikultúrával-állattenyésztéssel foglalkozó vagy gyümölcsöket és zöldségeket termelő, illetve különleges természetűvel foglalkozó mezőgazdasági üzemek számára lehetne fenntartva, amelyek nem vagy csak kis mértékben részesülnek támogatásokban, és amelyek esetében nem létezik termésbiztosítás; iv. különleges biztosítások a biogazdálkodással foglalkozó termelők számára, amelyek tekintetbe vennék e termékek általában alacsonyabb hozamát, magasabb termelési költségeit és általában magasabb piaci árát. Ezekről az intézkedésekről tanulmányt kell készíteni, amely felméri mindenekelőtt a szóban forgó intézkedések potenciális költségeit az állami viszontbiztosítás tekintetében;

23. felkéri az Európai Bizottságot, hogy szorosan működjön együtt a nemzeti, regionális és helyi hatóságokkal és mezőgazdasági termelői csoportokkal annak érdekében, hogy tájékoztatást és információkat nyújtson a KAP második pillérének keretében rendelkezésre álló kockázatkezelési eszközökről. Emellett arra kéri az Európai Bizottságot, hogy növelje az említett eszközökhöz rendelt pénzügyi erőforrásokat, hogy azok meghaladják a második pillér keretében jelenleg biztosított 2 %-ot;

24. javasolja, hogy a KAP reformja keretében, az egyes régiók és tevékenységi területek közötti igazságos és kiegyensúlyozott újraelosztásra törekedve 2013-ban létrehozott jövedelemstabilizáló eszköz mintájára – amelyet mindössze két tagállam (Magyarország és Olaszország) és egy régió (a spanyolországi Kasztília és León) illesztett be 2014–2020-as vidékfejlesztési tervébe – hozzanak létre kölcsönös alapokat. Ezek az alapok védelmet nyújtanának a mezőgazdasági üzem bruttó árrésének a megelőző három vagy öt évhez képest mért jelentős (30 %-nál nagyobb) csökkenése ellen. Ilyen mértékű veszteségeket nehezen lehetne kizárólag a mezőgazdasági termelők által létrehozott elővigyázatossági megtakarítással ellensúlyozni. Ezenfelül ezek a veszteségek egy, az Egyesült Államokban alkalmazott árbevétel típusú biztosítással sem kezelhetők, amely a tervezett bevétel vetés és betakarítás közötti csökkenése ellen nyújt garanciát, önmagában azonban nem véd az alacsony árak ellen;

25. javasolja, hogy a jövedelemstabilizáló alapokat ágazati szinten – a mezőgazdasági ágazatok integrációjának megerősítése érdekében – és nemzeti, sőt nemzeteken átnyúló szinten – a kockázatmegosztás kiterjesztése és a költségsökkentés érdekében – alkalmazzák. Ennek megfelelően minden tagállamban lenne szántóföldi növények alap, tejalap, gyümölcs- és zöldségalap stb.;

26. javasolja a tagállamoknak, hogy a széleskörű bevezetés előtt feltáró jelleggel próbálják ki a jövedelemstabilizáló alapokat az ezen eszközök bevezetéséhez és működtetéséhez kapcsolódó gyakorlati nehézségek miatt (számviteli adatok begyűjtése a mezőgazdasági üzemektől, viszontbiztosítás szükségessége stb.);

27. hangsúlyozza, hogy a fentiekben bemutatott három kockázatkezelési eszköztípus – elővigyázatossági megtakarítás, biztosítások, jövedelemstabilizáló alapok – kiegészítik egymást, és a lehetőség szerint együttesen kellene alkalmazni őket egy, az árak volatilitásától védő, erős és koherens biztonsági háló létrehozása érdekében és a mezőgazdasági termelők által elszenvedett válságok gyakoriságának és intenzitásának csökkentésére;

28. úgy véli, hogy harmonizálni kellene az uniós tagállamok között a közvetlen kifizetési rátákat, hogy a termelők hasonló feltételek mellett birkózhassanak meg az árak volatilitásával;

29. meggyőződése, hogy a KAP eszközei között a közvetlen kifizetéseknek 2020 után is szerepelniük kell annak érdekében, hogy segítsék a termelői bevételek támogatását és stabilizálását, illetve ellentételezzék a magas szintű uniós normáknak való megfelelésből eredő költségeket;

30. javasolja, hogy abban az esetben, ha a KAP következő reformjakor úgy döntenének, hogy csökkentik az első pillér közvetlen támogatásait, és az így felszabaduló összegeket a kockázatkezelésnek szentelik, a mezőgazdasági termelők az alapkifizetések bizonyos százalékának megfelelő értékű „kuponokat” kaphassanak. A mezőgazdasági termelők ezeket a kuponokat önkéntes alapon arra használhatnák, hogy az általuk kiválasztott eszközt alkalmazzák: elővigyázatossági megtakarítás létrehozása, biztosítások, kölcsönös alapok. Ez a rendszer lehetővé tenné a kockázatkezelési eszközök finanszírozásának növelését anélkül, hogy hatással lennének a KAP első pillérének költségvetési stabilitására <sup>(2)</sup>;

31. kéri az Európai Bizottságot, hogy készítsen részletes tanulmányt a különböző meglévő opciókról a kockázatkezelési eszközök skálájának kiszélesítése érdekében, amelyek magukban foglalják különösen az elővigyázatossági megtakarítást, a biztosításokat és a jövedelem stabilizálására szolgáló kölcsönös alapokat. Ez a tanulmány felsorolná az egyes eszközök következményeit, előnyeit és korlátait a különböző kritériumok tekintetében. Ezenkívül elemezné a kockázatkezelés fejlesztési stratégiája finanszírozásának különböző forgatókönyveit, a 30. bekezdésben javasolt kuponrendszert is beleértve;

32. úgy véli, hogy a közpolitikáknak – a mezőgazdasági gyakorlatok környezeti fenntarthatóságának növelése mellett – elő kellene mozdítani az európai mezőgazdasági üzemek hozzáadott értékének növelését, annak érdekében, hogy azok kevésbé legyenek érzékenyek a világgazdasági árak változására, és beilleszkedjenek a mezőgazdaságot a klímaváltozás enyhítéséhez, a hatásaihoz való alkalmazkodáshoz és az ökoszisztémára nehezedő nyomás csökkentéséhez szükséges ökológiai átmenetbe;

33. ennek kapcsán kiemeli, hogy különleges figyelmet kell fordítani a mezőgazdasági ágazatra a legkülső régiókban, ahol az sajátos, az ilyen régiók egyedi és különleges, az EUMSZ által is elismert sajátosságaihoz illeszkedő és exkluzív eszközöket követel meg;

34. elismeri, hogy az európai mezőgazdaság igen sokszínű: a mezőgazdasági üzemek többsége az uniós piacon értékesíti termékeit, mások pedig termelésük egy részét közvetlenül vagy közvetve harmadik országokba exportálják;

35. úgy véli, hogy meg kell őrizni ezt a sokszínűséget, tekintettel arra, hogy a mezőgazdasági termelés egy részének harmadik országokba történő értékesítése hozzájárul a kínálat és a kereslet egyensúlyához az uniós piacon, valamint arra, hogy az Európai Uniónak, amely a világ első mezőgazdasági termék-exportőre, képesnek kell lennie arra, hogy kihasználja az élelmiszerek iránt világszinten mind a mennyiséget, mind pedig a minőséget illetően növekvő keresletet;

36. úgy véli, hogy két fő lehetőség van a mezőgazdasági üzemek hozzáadott értékének növelésére: i. a mezőgazdasági termelékenység növelése – amely egyes ágazatokban a kifulladás aggasztó jeleit mutatja – a mezőgazdasági termelés intenzitásának növelése révén, kevesebb inputanyaggal többet termelve vagy az inputanyagok vásárlásának csökkentésével a mezőgazdasági üzemek autonómiájának növelése érdekében, ami innovatívabb és jobb ellenálló képességű termelési rendszerek bevezetése útján valósul meg, amelyek a precíziós mezőgazdaságra, a talajművelés egyszerűsítésére, a legelők hatékonyabb hasznosítására és egyéb gyakorlatokra támaszkodnak; vagy ii. a területeken alapuló élelmiszeri rendszerek fejlesztésének előmozdítása az európai fogyasztók növekvő keresletét kielégítve és lehetővé téve, hogy részben függetlenedjenek a mezőgazdasági nyersanyagok világgazdasági volatilitása alól helyi hálózatok (iskolai menza, vendéglátás, közvetlen értékesítés), rés piacok és minőségi ágazatok fejlesztése révén, előnyben részesítve a környezetbarát termelési módokat (biogazdálkodás és egyéb megközelítések);

<sup>(2)</sup> A javaslat Isabel Bardaji et al., *Research for Agri Committee – State of play of risk management tools implemented by Member States during the period 2014-2020: national and European frameworks*, Directorate General for Internal Policies, European Parliament, 2016 című jelentésében szerepel, amelyet az elővigyázatossági megtakarítás létrehozására is javasolunk kiterjeszteni.

37. javasolja, hogy a KAP és a nemzeti szakpolitikák – a régiók és a helyi önkormányzatok segítségével – támogassák a mezőgazdasági termelőket e két út tanulmányozásában.

Kelt Brüsszelben, 2016. december 7-én.

*a Régiók Európai Bizottsága  
elnöke*

Markku MARKKULA

---