

Europos regionų komiteto nuomonė. Žemės ūkio produktų kainų svyravimo reguliavimas

(2017/C 185/06)

Pranešėjas Jacques BLANC, La Canourgue meras (FR/ELP)**POLITINĖS REKOMENDACIJOS**

EUROPOS REGIONŲ KOMITETAS

- pažymi, kad įgyvendinant šiam kainų svyravimui įveikti 2011 m. birželio mėn. G 20 aukščiausiojo lygio susitikimo metu parengtą veiksmų planą iki šiol padaryta menka pažanga, todėl ragina 2017 m., Vokietijai pirmininkaujant G 20, atnaujinti derybas šiuo klausimu;
- pabrėžia, kad, nepaisant pastaraisiais metais įgyvendintų bendros žemės ūkio politikos (BŽŪP reformų), rizikos valdymo priemonėms, kuriomis ūkininkams suteikiamos galimybės apsaugoti nuo neigiamo pelno ir kainų svyravimo poveikio ir žalos, susijusios sveikata arba aplinka, BŽŪP vis dar skiriama mažai dėmesio. Iš tikrųjų, šioms priemonėms panaudojama mažiau nei 2 % antrojo BŽŪP ramsčio lėšų ir 0,4 % viso žemės ūkio biudžeto. Valstybės narės turi teisę savarankiškai nuspręsti, koku mastu jos nori naudoti šias EŽŪFKP reglamento priemones;
- mano, jog reikia gerokai sustiprinti ūkininkų pajamų apsaugos mechanizmus siekiant sumažinti neigiamas didelio žemės ūkio produktų ir žaliavų kainų svyravimo poveikį, padidinti Europos žemės ūkio maisto produktų tiekimo grandinių konkurencingumą, visoje teritorijoje išlaikyti žemės ūkį, skatinti modernizavimą ir inovacijas ir išsaugoti gyvybingą kaimo struktūrą;
- mano, kad šį tikslą galima pasiekti kartu įgyvendinus visas priemones, skirtas: i) didinti privačių žemės ūkio maisto produktų tiekimo grandinių subjektų vaidmenį reguliuojant žemės ūkio rinką siekiant iš dalies kompensuoti tai, kad buvo panaikintas BŽŪP reguliavimas; ii) išplėsti ūkininkams skirtas rizikos valdymo priemones ir supaprastinti galimybes jomis naudotis, kadangi EŽŪFKP turimos priemonės negali būti sutelktos dėl turimų lėšų trūkumo antrajame BŽŪP ramstyje, kurios turi būti padidintos nekeliant pavojaus pirmajam ramsčiui skirtoms lėšoms; iii) vykdant kitą BŽŪP reformą ir vietos, ir regionų lygmeniu skatinti didinti Europos ūkių pridėtinę vertę pirmenybę teikiant labiau aplinką tausojantiems gamybos būdams, kad šie ūkiai nebebūtų tokie pažeidžiami dėl pasaulinių žemės ūkio produktų kainų svyravimo;
- primena, kad sutartimis užtikrinama, kad bus prekiaujama ūkininkų produkcija ir perdirbėjams bus tiekiami produktai iš anksto žinomomis kainomis. Tokiu būdu sutartimis užtikrinama pasiūlos ir paklausos pusiausvyra ir sudaromos sąlygos geriau kontroliuoti produkto kokybę, kad gamintojai galėtų taikyti didesnes kainas, o visoje tiekimo grandinėje paskirstymas būtų teisingesnis;
- siūlo valstybėse narėse, kuriose nėra gerai veikiančio vertikaliojo bendradarbiavimo, skatinti visoje maisto grandinėje sudaryti sutartis (ir ne tik tarp ūkininkų ir žemės ūkio produktų perdirbėjų) ir leisti valstybėms padaryti šią praktiką padaryti privalomą, skatinti pasirašyti daugiašales sutartis, pavyzdžiui, gamintojų organizacijos, perdirbėjo ir platintojo;
- siekiant išvengti krizių, siūlo lankstesniu ir vienodesniu konkurencijos taisyklių Sąjungoje aiškinimu suteikti daugiau galios žemės ūkio įmonėms, gamintojų organizacijoms ir pripažintoms tarpšakinėms asociacijoms, taip pat kompetentingiems ginti viešąjį interesą rinkos dalyviams ir žemės ūkio maisto produktų centrams. Todėl įvairius grandinių dalyvių jungiančioms tarpšakinėms organizacijoms, minėtiems rinkos dalyviams ir žemės ūkio maisto produktų centrams turi būti sudaryta galimybė teikti įmonėms preliminarią informaciją apie rinkas, kad padėtų priimti tinkamus sprendimus nenustatant referencinių kainų. Tokia praktika jau įgyvendinama kai kuriose valstybėse narėse, todėl būtų tikslinga apsvarstyti galimybę keistis geriausios praktikos pavyzdžiais;
- sutrikus rinkos pusiausvyrai arba pagal tam tikrus rodiklius nustatčius tokią riziką, siūlo leisti žemės ūkio valdoms, įskaitant gamintojų organizacijas ir jų asociacijas, pasinaudoti galimybe imtis veiksmų ir sumažinti savo produkcijos kiekį net prieš Europos Komisijai suteikiant tokį leidimą pagal Reglamento (ES) Nr. 1308/2013, kuriuo nustatomas bendras rinkų organizavimas, 222 straipsnį. Todėl bendru rinkų organizavimu turėtų būti sudaryta galimybė išplėsti žemės ūkio įmonių, priklausančių gamintojų organizacijoms ir asociacijoms, prevencinius veiksmus, skirtus atkurti rinkos pusiausvyrą, kad būtų išvengta piktnaudžiavimo dominuojančia padėtimi, apie tai iš anksto pranešant kompetentingoms valdžios institucijoms;

9. pažymi, kad maisto tiekimo grandinėje žemės ūkio produktų kainų svyravimo reguliavimas ir kova su nesąžininga komercine veikla yra labai susiję, nes rinkų svyravimai lemia jėgų pusiausvyrą sektoriuose paskirstant pridėtinę vertę ir dėl to sudaromi arbitražiniai susitarimai dažniausiai yra nepalankūs gamintojams, kurių derybinė galia yra ribota pirmiausia dėl didėjančios žemės ūkio produktų perdirbimo pramonės, ypač mažmeninės prekybos, koncentracijos, gamintojų susiskaidymo ir jų organizacijų trūkumo;

10. rekomenduoja parengti konkretų ES teisės aktą, skirtą kovoti su nesąžininga komercine veikla maisto tiekimo grandinėje, kaip siūloma 2016 m. birželio 7 d. Europos Parlamento rezoliucijoje 2015/2065 (INI), nes nepaisant to, kad sutartyse atsižvelgiama į tam tikrą rizikos pasidalijimą, šalių nelygybė iš esmės nepanaikinta; antimonopolinių nuostatų nepakanka, kad būtų užkirstas kelias nesąžiningai komercinei veiklai ir panaikinti žemės ūkio maisto produktų tiekimo grandinių skirtumai; suinteresuotųjų subjektų grandinių saviregulavimo mechanizmai yra neveiksmingi pirmiausia dėl to, kad ūkininkai ir perdirbėjai dažnai nesiryžta pateikti skundo baimindamiesi, kad juos išstums iš rinkos; Europos Sąjungos lygmens pagrindinius principus nustatantis įstatymas reikalingas konkurencijos sąlygoms suderinti ir ES ūkininkams ir vartotojams vienodoms pardavimo ir pirkimo sąlygoms nustatyti;

11. rekomenduoja išplėsti teisę kolektyviai derėtis dėl sutarčių visiems žemės ūkio produktams, siekiant sustiprinti ūkininkų derybinę galią grandinėse;

12. pripažįsta, kad grupuojant paklausą galima padėti smulkiesiems gamintojams išvengti pirmiausia labai didelės didžiosios pramonės sutartinės naštos ir kartu užtikrinti vartotojams didesnę produktų kainos skaidrumą ir jų atsekamumą;

13. pažymi, kad, siekiant stiprinti privačiųjų suinteresuotųjų subjektų vaidmenį reguliuojant žemės ūkio rinkas, reikia didesnio rinkų skaidrumo;

14. todėl siūlo sukurti Europos žemės ūkio rinkų stebėjimo centrą, kurio veiklą palaikytų gamybos sektoriaus nacionalinių observatorių tinklas ir kuris pasinaudotų Europos pieno rinkos stebėjimo centro patirtimi ir Europos Komisijos reguliariai skelbiamomis rinkų rezultatų suvestinėmis. Šis naujas stebėjimo centras aiškiai ir laiku teiktų rinkos tyrimams reikalingus duomenis, susijusius su rinkų ciklais (pirmiausia, kad būtų galima prognozuoti krizes) ir struktūra (turint šiuos duomenis būtų galima analizuoti skirtingų suinteresuotųjų subjektų kainų ir maržų pokyčius grandinėse);

15. pabrėžia, kad taikant 2018 m. numatytą Finansinių priemonių rinkų direktyvą (MiFID 2) turėtų pagerėti informuotumas ir nuolatinė skirtingų kategorijų veiklos vykdytojų pozicijų žemės ūkio produktų finansų rinkose stebėsena, siekiant sumažinti per didelės spekuliacijos riziką ir sudaryti sąlygas komerciniams grandinių subjektams veiksmingai valdyti kainų riziką;

16. konstatuoja, kad įgyvendinant ir stiprinant esamas BŽŪP rizikos ir krizių valdymo priemones susiduriama su daugybe kliūčių: konkurencija dėl antrojo ramsčio, kuriam priklauso didžioji šių priemonių dalis, lėšų, nepakankamas krizių rezervo biudžetas, kuris, atsižvelgiant į jo svarbą, negali būti sudaromas kasmetinio tiesioginių išmokų mažinimo pagrindu, aktualių ir preliminarinių duomenų apie žemės ūkio valdų ekonominės veiklos rezultatus trūkumas ir t. t., ir pabrėžia būtinybę sumažinti šias kliūtis, kad būtų galima įgyvendinti plataus užmojo ir veiksmingą rizikos žemės ūkio sektoriuje valdymo strategiją;

17. mano, kad vykdant kitą BŽŪP reformą valstybės narės turėtų būti skatinamos parengti ir įgyvendinti didelį papildomų rizikos valdymo priemonių ūkininkams prieinama kaina rinkinį laikantis metodo, pagal kurį rizika skirstoma atsižvelgiant į jos dydį⁽¹⁾: i) įprastinė rizika – tai tokia rizika, kurią iš esmės galima panaikinti ūkininkams taupant lėšas atsargumo sumetimais ir fiskalinėmis priemonėmis; ii) vidutinė rizika – ūkininkų finansinėms rinkoms (išankstiniais sandoriais, pasirinkimo sandoriais, bendrais susitarimais), draudikams (dėl rizikos, susijusios su pelnu, apyvarta ir pelno marža valdymo) ir savitarpio pagalbos fondams (dėl su sveikata ir aplinkosauga susijusios rizikos valdymo ir ūkių pajamų stabilizavimo) parduotina rizika ir iii) labai didelė rizika – tai tokia rizika, kurią iš esmės prisiima valdžios institucijos, taikydamos kainų stabilumo stiprinimo priemones ir išskirtines kovos su krize priemones. Vis dėlto reikėtų užtikrinti, kad dėl didesnio rizikos suskaidymo kartu nepadidėtų ir administracinės išlaidos;

⁽¹⁾ Pagal J. Cordier ir J. C. Debar „Rizikos žemės ūkyje valdymas. Šiaurės Amerikos būdai“ nurodytus tipus. 2004 m. Club D'été, leidinys Nr. 12 „Ko gali pasimokyti Europos Sąjunga?“. Kituose darbuose, įskaitant neseniai Europos Parlamento parengtą pranešimą (žr. pranešimą Nr. 2), siūloma lyginamoji tipologija.

18. pabrėžia, kad rizikos valdymo priemonės turi būti tobulinamos nedarant esminio poveikio BŽŪP biudžeto stabilumui, kurį šiuo metu užtikrina nuo gamybos ir kainų atsieta parama. Iš tikrųjų biudžetas, kurio išlaidos labai priklauso nuo žemės ūkio produktų kainų svyravimo ir kuris cikliškai mažėja pagal tai, kokia rinkų padėtis, gali būti gerokai sumažintas svarstant Europos Sąjungos daugiametes finansines programas. Taip sumažėtų BŽŪP užtikrinama apsauga, o tai būtų žalinga ūkininkams, jeigu pasikeistų rinkų padėtis;

19. kaip vieną iš galimybių siūlo leisti ūkininkams į specialią sąskaitą atsidėti pirmojo ramsčio bazinių išmokų dalį, kad galėtų taupyti lėšas, skirtas apsisaugoti nuo staigių pokyčių rinkose. Atsidėti bazinių išmokų dalį būtų privaloma padidėjus tam tikriems rinkos rodikliams, pavyzdžiui, žemės ūkio produktų kainoms arba žemės ūkio produktų ir žaliavų kainų santykiui. Ūkininkai šias atidėtas pinigų sumas galėtų išleisti ir panaudoti sumažėjus rinkos rodikliams. Bet kuriuo atveju reikėtų užkirsti kelią papildomoms administracinėms išlaidoms;

20. pripažįsta, jog be to, kad šia sistema būtų padidinti ūkininkų savidraudos gebėjimai, ji turi dar keletą pranašumų: ja būtų iš dalies pakeistas dabartinis krizių rezervas, kurio akivaizdžiai nepakanka; jos valdymo sąnaudos būtų nedidelės; ji neturėtų poveikio BŽŪP biudžeto stabilumui; galiausiai, taikant šią sistemą, žemės ūkio produktų kainų pakilimo laikotarpiu atsietoji parama visuomenei atrodytų labiau teisėta;

21. pažymi, kad galimi kiti taupyti lėšas atsargumo sumetimais skatinantys mechanizmai: būtų galima sekti Kanadoje galiojančios sistemos pavyzdžiu, kai ūkininkams, įnešantiems indėlį į taupomąją sąskaitą, suteikiamos galimybės gauti lygiavertę pinigų sumą iš valdžios institucijų;

22. pabrėžia, kad naudinga skatinti kurti ir priimti naujus įvairesnius ir galbūt pigesnius draudimo produktus, kuriais draudžiama nuo žemės ūkio valdų patiriamų ekonominių nesėkmių, remiantis JAV draudimo programų pavyzdžiais. Šie nauji produktai gali būti: i) apyvartos draudimas, kuriuo užtikrinamos sėjos laikotarpiu numatytos pajamos už kultūras, remiantis ūkio ankstesniu derliumi ir ateities rinkos kainomis, bet laikantis Pasaulio prekybos organizacijos (PPO) „žaliosios dėžės“ taisyklių subsidijuojamas tik derliaus draudimas; ii) rodikliais grindžiamas draudimas, atsižvelgiant į vidutinį derlingumą, apyvartą arba pelno maržą regione, kuriame yra ūkis (bet būtų subsidijuojamas tik derliaus draudimas), turint omenyje, kad tokio draudimo valdymo sąnaudos gerokai mažesnės nei draudimo, grindžiamo atskiro ūkio derlingumu; iii) bendrų ūkio pajamų draudimas, kuris galėtų būti skirtas įvairiems mažiems ir dideliems ūkiams, besiverčiantiems mišriuojami žemės ūkiu ir gyvulininkyste arba kuriuose auginami vaisiai ir daržovės, arba specialios kultūros, kurioms neteikiama parama arba teikiama nedidelė parama ir kurių derlius nedraudžiamas; iv) specialus draudimas, skirtas ekologiniu ūkininkavimu besiverčiantiems ūkininkams, atsižvelgiant į paprastai mažesnę našumą, didesnes gamybos sąnaudas ir aukštesnes šių produktų rinkos kainas. Tačiau pirmiausia reikėtų atlikti tyrimą, kuriame visų pirma būtų įvertintos galimos valstybinio perdraudimo išlaidos;

23. ragina Komisiją glaudžiai bendradarbiauti su nacionalinėmis, regionų ir vietos valdžios institucijomis ir ūkininkų organizacijomis, kad apie BŽŪP II ramsčio rizikos valdymo priemones būtų daugiau žinoma ir jos būtų geriau suprantamos. Be to prašo Komisijos padidinti BŽŪP II ramsčio rizikos valdymo priemonėms skirtą finansinį paketą, kad jis būtų didesnis nei dabartinė 2 % antrojo ramsčio lėšų dalis;

24. rekomenduoja vystyti savitarpio pagalbos fondus, grindžiamus pajamų stabilizavimo priemone, sukurta 2013 m. reformuojant BŽŪP ir siekiant tolygaus paskirstymo tarp regionų ir veiklos sričių, bet tik dvi valstybės narės (Vengrija ir Italija) ir vienas Ispanijos regionas (Kastilijos ir Leono) prisijungė prie fondų 2014–2020 m. kaimo plėtros plano. Šie fondai užtikrintų apsaugą, jeigu ūkio pelno marža labai sumažėtų (daugiau nei 30 %), vertinant pagal trejus arba penkerius ankstesnius metus. Tokio dydžio nuostolius gali būti sunku padengti tik lėšomis, kurias ūkininkai taupytų atsargumo sumetimais. Be to, nuostoliai nevaldomi tokiu kaip JAV apyvartos draudimu, kuriuo užtikrinama apsauga, jeigu numatomos pajamos sumažėtų sėjos ir derliaus nuėmimo laikotarpiu ir savaime neužtikrinama apsauga nuo mažų kainų;

25. rekomenduoja sektorių lygmeniu sukurti pajamų stabilizavimo fondus, siekiant padidinti sektorių integraciją nacionaliniu, ar net tarptautiniu lygmeniu, kad būtų išplėstas rizikos pasidalijimas ir sumažintos sąnaudos. Taip kiekvienoje valstybėje narėje atsirastų pasėlių fondas, pieno fondas, vaisių ir daržovių fondas ir t. t.;

26. rekomenduoja valstybėms narėms prieš dideliu mastu įsteigiant pajamų stabilumo fondus atlikti tiriamąjį bandymą, atsižvelgiant į praktinius sistemų, susijusių su lyginamųjų duomenų apie ūkius rinkimu, perdraudimo poreikiu ir t. t., įgyvendinimo ir veikimo sunkumus;

27. pabrėžia, kad pirmiau aprašytos trijų tipų rizikos valdymo priemonės – lėšų taupymas atsargumo sumetimais, draudimas, pajamų stabilizavimo fondai – papildo vienos kitas ir esant galimybei turėtų būti taikomos kartu, siekiant sukurti tvirtą ir nuoseklią finansinio stabilumo stiprinimo priemonę, kuria būtų užtikrinama apsauga nuo kainų svyravimo ir padedama riboti ūkininkų patiriamų krizių dažnumą ir mastą;

28. mano, kad siekiant suteikti gamintojams galimybę panašiomis sąlygomis spręsti su kainų svyravimu susijusias problemas, reikėtų suderinti Europos Sąjungos valstybių narių tiesioginių išmokų lygį;

29. yra įsitikinęs, kad tiesioginės išmokos ir po 2020 m. turėtų išlikti BŽŪP priemone, padedančia papildyti ūkių pajamas ir kompensuoti dėl aukštų Europos Sąjungos standartų taikymo atsirandančias išlaidas;

30. siūlo, jeigu taip būtų nuspręsta vykdant kitą BŽŪP reformą, sumažinti tiesioginę pirmojo ramsčio paramą ir šias nepanaudotas sumas skirti krizėms valdyti, tokiu būdu ūkininkai galės gauti kuponus, kurių vertė atitiks tam tikrą jų bazinių išmokų procentinę dalį. Ūkininkai šiuos kuponus galėtų panaudoti savanoriškai pasirinktoms priemonėms: lėšų taupymui atsargumo sumetimais, draudimui, savitarpio pagalbos fondui. Šia sistema būtų suteikta galimybė padidinti rizikos valdymo priemonių finansavimą nepakenkiant BŽŪP pirmojo ramsčio biudžeto stabilumui ⁽²⁾;

31. prašo Europos Komisijos atlikti išsamų esamų skirtingų pasirinkimo galimybių tyrimą, siekiant išplėsti rizikos valdymo priemonių pasiūlą, pirmiausia įtraukiant lėšų taupymą atsargumo sumetimais, draudimus ir savitarpio pagalbos fondus, siekiant stabilizuoti pajamas. Šiuo tyrimu būtų paaiškinti kiekvienos iš šių priemonių padariniai, nauda ir ribos atsižvelgiant į skirtingus kriterijus. Be to, jame būtų išnagrinėti skirtingi rizikos valdymo tobulinimo strategijos finansavimo scenarijai, įskaitant 30 punkte siūlomą kuponų sistemą;

32. mano, kad viešąja politika turi būti skatinama didinti ES žemės ūkio valdų pridėtinę vertę, kartu didinant ekologinį žemės ūkio veiklos tvarumą, kad ji būtų labiau apsaugota nuo pasaulinių kainų svyravimo, ir pereiti prie nustatyto ekologinio ūkininkavimo, siekiant sumažinti klimato kaitą, prisitaikyti prie jos poveikio ir sumažinti ekosistemoms tenkančią naštą;

33. šiomis aplinkybėmis pabrėžia, kad ypatingą dėmesį reikia skirti atokiausių regionų žemės ūkio sektoriui, kuriame būtina taikyti specifines, pritaikytas ir išimtinės priemones atsižvelgiant į unikalius ir išskirtinius, SESV pripažintus šių regionų ypatumus;

34. pripažįsta, kad Europos žemės ūkis yra labai įvairus: dauguma ūkių parduoda savo produkciją Sąjungos rinkoje, o kiti savo produkcijos dalį tiesiogiai arba netiesiogiai eksportuoja į trečiąsias šalis;

35. mano, kad svarbu saugoti šią įvairovę, turint omenyje, kad žemės ūkio produkcijos dalį parduodant trečiosioms šalims iš dalies užtikrinama pasiūlos ir paklausos pusiausvyrą Sąjungos rinkoje, o didžiausia pasaulyje žemės ūkio maisto produktų eksportuotoja Europos Sąjunga turi turėti galimybę pasinaudoti kiekybės ir kokybės požiūriu padidėjusia pasauline maisto produktų paklausa;

36. mano, kad žemės ūkio valdų pridėtinę vertę galima padidinti dviem pagrindiniais būdais: i) padidinti žemės ūkio našumą (nes yra nerimą keliančių požymių, kad tam tikruose sektoriuose jis sumažėjęs) tvariai intensyvinant žemės ūkio produktų gamybą, gaminant daugiau ir naudojant mažiau žaliavų arba perkant mažiau žaliavų, siekiant padidinti ūkių autonomiją. Tam reikia sukurti naujas ir atsparesnes gamybos sistemas, grindžiamas tiksliau ūkininkavimu, dirvos paruošimo supaprastinimu, sėjomaina ir pasėlių įvairinimu, geresniu ganyklų sistemos panaudojimu ir kita veikla arba ii) skatinti kurti teritorines maisto sistemas, kuriomis būtų reaguojama į didėjančią Europos vartotojų paklausą ir sudaromos sąlygos iš dalies išvengti pasaulinių žemės ūkio žaliavų rinkų kainų svyravimo vystant vietos paskirstymo grandines (mokyklos valgyklas, maitinimo įstaigas, tiesioginę prekybą), specializuotas rinkas ir kokybiškas grandines, pirmenybę teikiant labiau aplinką tausojantiems gamybos būdams (ekologiniam ūkininkavimui ir kitiems metodams);

⁽²⁾ Pasiūlymas pateiktas Isabel Bardaji ir kt. pranešime „AGRI komitetui skirtas tyrimas. 2014–2020 m. valstybių narių įgyvendintų rizikos valdymo priemonių įgyvendinimo rezultatų apžvalga. Nacionalinės ir Europos sistemos“, Europos Parlamento vidaus politikos generalinis direktoratas, 2016 m., ir siūlome į jį įtraukti lėšų kaupimą atsargumo sumetimais.

37. rekomenduoja BŽŪP ir nacionaline politika skatinti ūkininkus išbandyti šiuos du būdus padedant regionams ir vietinėms įstaigoms.

Briuselis, 2016 m. gruodžio 7 d.

*Europos regionų komiteto
pirmininkas*

Markku MARKKULA
