

Avizul Comitetului European al Regiunilor – Reglementarea volatilității prețurilor la produsele agricole

(2017/C 185/06)

Raportor: Jacques BLANC, primarul localității La Canourgue (FR-PPE)**RECOMANDĂRI POLITICE**

COMITETUL EUROPEAN AL REGIUNILOR

1. constată că, până în prezent, planul de acțiune privind volatilitatea prețurilor la produsele agricole, elaborat în iunie 2011 cu ocazia summit-ului G20, nu a realizat decât progrese modeste și, prin urmare, solicită reluarea negocierilor pe această temă în cadrul președinției germane a G20 din 2017;
2. constată că, în pofida reformelor aplicate în acești ultimi ani politicii agricole comune (PAC), dispozitivele de gestionare a riscurilor, care le permit agricultorilor să preîntâmpine impactul negativ al variațiilor de randament și de preț și daunele de natură sanitară sau de mediu, rămân o verigă slabă a PAC. Acestea absorb mai puțin de 2 % din fondurile celui de-al doilea pilon al PAC și 0,4 % din bugetul total destinat sectorului agricol. Statele membre sunt libere să decidă în ce măsură doresc să folosească aceste instrumente din cadrul Regulamentului FEADR;
3. consideră că mecanismele de securizare a veniturilor agricultorilor trebuie consolidate substanțial pentru a reduce efectele negative ale marii volatilități a prețurilor agricole și ale resurselor, pentru a spori competitivitatea lanțurilor agroalimentare europene, a menține agricultura în toate teritoriile, a încuraja modernizarea și inovarea și a păstra un țesut rural viu;
4. apreciază că acest obiectiv poate fi atins, cu condiția implementării în comun a unui ansamblu de măsuri menite: (i) să consolideze rolul actorilor privați din lanțurile de producție agroalimentară în reglementarea piețelor agricole, pentru a compensa parțial dereglementarea din cadrul PAC; (ii) să extindă și să simplifice accesul la gama instrumentelor disponibile pentru gestionarea riscurilor de către agricultori, instrumentele existente în cadrul FEADR neputând fi mobilizate din cauza resurselor insuficiente disponibile în cadrul celui de-al doilea pilon – acestea din urmă ar trebui mărite fără a se aduce atingere fondurilor disponibile pentru primul pilon; (iii) să încurajeze, în cadrul următoarei reforme a PAC, precum și la nivel local și regional, creșterea valorii adăugate a exploatațiilor agricole europene, pentru a le face mai rezistente la fluctuațiile prețurilor agricole de la nivel mondial;
5. amintește că existența unor contracte securizează parcursul producției agricultorilor și aprovizionarea întreprinderilor prelucrătoare la prețuri cunoscute dinainte. Astfel, contractele contribuie la echilibrarea dintre ofertă și cerere și permit o mai bună gestionare a calității produsului, ceea ce poate duce la prețuri mai ridicate pentru producători și o distribuție mai echitabilă de-a lungul lanțului de aprovizionare;
6. propune ca, în acele state membre în care nu există forme de cooperare pe verticală consacrate, să se consolideze operarea cu contracte pe tot parcursul lanțului alimentar (și nu numai între agricultori și prelucrătorii de produse agricole), să se permită statelor să introducă obligativitatea contractelor și să se încurajeze semnarea unor contracte între mai multe părți, legând de exemplu o organizație de producători, o întreprindere prelucrătoare și un distribuitor;
7. propune ca, în cadrul unei interpretări mai suple și uniforme, în întreaga Uniune, a normelor concurenței, să se dea o mai mare putere întreprinderilor agricole, organizațiilor de producători și organizațiilor interprofesionale recunoscute, precum și operatorilor de piață și centrelor agroalimentare recunoscute ca structuri responsabile pentru protejarea unui interes public, în scopul de a preîntâmpina crizele. În acest scop, organizațiile interprofesionale, care aduc laolaltă diversele verigi ale lanțurilor de aprovizionare, și operatorii de piață și centrele agroalimentare mai sus menționate trebuie să fie în măsură să furnizeze întreprinderilor informații previzionale privind piețele, pentru a le ajuta să ia decizii adecvate, fără a stabili însă prețuri de referință. Această practică există deja în unele state membre, motiv pentru care se recomandă, de asemenea, luarea în considerare a posibilităților de a face schimb de bune practici;
8. propune ca, în caz de dezechilibru al pieței sau de risc confirmat de dezechilibre, evaluat pe baza unei game de indicatori, întreprinderile agricole, inclusiv organizațiile profesionale și asociațiile acestora, să facă uz de posibilitățile de acțiune de care dispun, reducându-și producția de comun acord, chiar înainte de a obține o autorizare în acest sens din partea Comisiei Europene, în temeiul articolului 222 din Regulamentul (UE) nr. 1308/2013 privind organizarea comună a piețelor (OCP). OCP ar trebui să permită astfel în mod explicit acțiuni preventive ale întreprinderilor agricole, ale organizațiilor profesionale și ale asociațiilor acestora vizând reechilibrarea pieței, pentru a evita abuzurile de poziție dominantă, cu informarea în prealabil a autorităților competente;

9. observă că reglementarea volatilității prețurilor agricole și combaterea practicilor comerciale neloiale (PCN) în cadrul lanțului de aprovizionare alimentar sunt strâns legate, întrucât fluctuațiile piețelor acutizează raporturile de forță pentru distribuirea valorii adăugate în cadrul lanțurilor economice, iar arbitrajele care au loc îi defavorizează cel mai adesea pe producători, a căror putere de negociere este limitată, în special din pricina concentrării tot mai mari a industriilor agroalimentare și mai ales a marilor distribuitori, dar și din cauza dispersiei producătorilor și a organizării lor insuficiente;

10. recomandă crearea unei reglementări europene specifice împotriva PCN în lanțurile de aprovizionare alimentare, așa cum propune Rezoluția Parlamentului European din 7 iunie 2016 [2015/2065 (INI)], din următoarele motive: contractele asigură o anumită repartizare a riscurilor, însă nu corectează în mod fundamental inegalitatea dintre părți; dispozițiile antitrust nu sunt suficiente pentru a remedia PCN și disparitățile raporturilor de forțe care caracterizează lanțurile agroalimentare; mecanismele de autoreglementare ale actorilor din aceste lanțuri nu sunt eficiente, în special pentru că agricultorii și întreprinderile prelucrătoare se tem adesea să facă plângere, consecința putând fi o excludere de pe piață; se impune o legislație-cadru la nivelul UE pentru armonizarea condițiilor de concurență și pentru a garanta faptul că agricultorii și consumatorii europeni beneficiază de condiții echitabile de vânzare și cumpărare;

11. preconizează extinderea dreptului de negociere colectivă a contractelor la ansamblul producțiilor agricole, pentru a consolida puterea de negociere a agricultorilor în cadrul lanțurilor de aprovizionare;

12. recunoaște că, prin concentrarea ofertei, se poate evita ca micii producători să suporte ponderea contractuală foarte mare a industriei de mari dimensiuni în special, asigurând pentru consumator o mai mare transparență în ce privește prețurile și trasabilitatea produselor;

13. observă că o consolidare a rolului actorilor privați în reglementarea piețelor agricole necesită o mai mare transparență a piețelor;

14. sugerează, în acest scop, să se creeze un observator european al piețelor agricole, alimentat cu date printr-o rețea de observatoare naționale pe sectoare de producție, care ar putea valorifica experiența observatorului pieței laptelui și tabloul de bord al piețelor de consum, publicat în mod regulat de Comisia Europeană. Acest nou observator ar furniza în mod clar și la momentul oportun datele necesare pentru cunoașterea piețelor, atât pe plan conjunctural (pentru a anticipa în special crizele), cât și structural (ceea ce ar permite analiza evoluției prețurilor și a marjelor de profit ale diverșilor actori din cadrul lanțurilor de producție);

15. subliniază că aplicarea directivei privind piețele instrumentelor financiare (MiFID 2), prevăzută pentru 2018, trebuie să înlesnească o mai bună cunoaștere și o monitorizare sistematică a pozițiilor pe care le dețin diversele categorii de operatori pe piețele financiare ale produselor agricole, pentru a se reduce riscurile unei specule excesive și a permite gestionarea eficace a riscului de preț de către actorii comerciali ai lanțurilor de producție;

16. constată că punerea în aplicare și consolidarea instrumentelor actuale de gestionare a riscurilor și a crizelor în cadrul PAC se confruntă cu numeroase obstacole, printre care și concurența dintre fondurile din cel de-al doilea pilon, din care fac parte majoritatea acestor instrumente, bugetul insuficient al rezervei de criză (care, dat fiind că este necesară, nu ar trebui să fie constituită pe baza reducerilor anuale aplicate plăților directe), absența unor date actuale și previzionale cu privire la rezultate economice ale exploatațiilor agricole etc. și afirmă necesitatea de a se reduce aceste obstacole, pentru a pune în aplicare o strategie ambițioasă și eficientă a gestiunii riscurilor agricole;

17. consideră că viitoarea reformă a PAC ar trebui să stimuleze statele membre să elaboreze și să pună în aplicare o largă gamă de instrumente de gestionare a riscurilor, complementare și cu un cost accesibil pentru agricultori, printr-o abordare segmentată a riscurilor, clasificate în funcție de intensitatea lor ⁽¹⁾: (i) riscuri „normale”, în mare parte posibil de absorbit de către agricultori prin instituirea unui fond de economii de precauție și prin măsuri fiscale; (ii) riscuri „medii”, pe care agricultorii le pot transfera piețelor financiare (contracte *futures*, opțiuni, înțelegeri extrabursiere), asiguratorilor (pentru gestionarea riscului de randament, de cifră de afaceri și de profit brut) și fondurilor de ajutor reciproc (pentru gestionarea riscului sanitar și de mediu și stabilizarea veniturilor exploatațiilor); și (iii) riscurile „de catastrofă”, care sunt preluate în principal de autoritățile publice prin plase de siguranță privind prețurile și prin măsuri excepționale în caz de criză. Ar trebui însă vegheat ca, dată fiind segmentarea mai pronunțată a riscurilor, să nu crească cheltuielile administrative;

⁽¹⁾ Conform tipologiei elaborate de J. Cordier și J.-C. Debar în *Gestion des risques agricoles: la voie nord-américaine. Quels enseignements pour l'Union européenne?* (Gestionarea riscurilor agricole: maniera nord-americană. Învățăminte pentru Uniunea Europeană?) Cahiers nr. 12, Club Déméter, 2004. Alte lucrări, printre care și un raport recent elaborat pentru Parlamentul European (a se vedea nota de subsol 2) propun o clasificare comparabilă.

18. subliniază că dezvoltarea instrumentelor de gestionare a riscurilor trebuie să se facă fără a afecta în mod substanțial stabilitatea bugetului PAC, asigurată în prezent prin ajutoarele decuplate de producție și de preț. Un buget ale cărui cheltuieli ar urmări îndeaproape fluctuațiile prețurilor agricole și care ar scădea conjunctural în virtutea unei stări bune a piețelor ar fi, astfel, expus unui risc de reducere deloc de neglijat în momentul dezbaterilor privind perspectivele financiare multianuale ale Uniunii Europene. Acest lucru ar duce la o scădere a protecției furnizate de PAC, ceea ce ar aduce prejudicii agricultorilor în caz de inversare a situației piețelor;

19. sugerează că, în vederea constituirii unui fond de economii de precauție împotriva derivelor pieței, o opțiune ar fi ca agricultorii să poată pune deoparte, într-un cont special, o fracțiune din plățile lor de bază din primul pilon. Punerea în rezervă a acestei fracțiuni a plăților de bază ar urma să fie obligatorie atunci când anumiți indicatori ai pieței, precum prețurile la produsele agricole sau raportul dintre prețurile produselor agricole și cele ale materiilor-prime, se află în creștere. Sumele puse în rezervă ar putea fi deblocate și utilizate de agricultori atunci când indicatorii de piață ar fi în scădere. În orice caz, ar trebui evitată generarea unor cheltuieli administrative suplimentare;

20. recunoaște că, în afara îmbunătățirii capacității agricultorilor de a se asigura singuri, acest mecanism ar avea mai multe avantaje: el s-ar substitui parțial rezervei de criză existente în prezent, care este evident că funcționează ineficient; ar presupune costuri reduse de gestionare; nu ar afecta stabilitatea bugetului PAC; în sfârșit, ar spori legitimitatea ajutorului decuplat în ochii opiniei publice în perioadele în care prețurile agricole sunt ridicate;

21. observă că se pot concepe și alte mecanisme pentru a încuraja constituirea unui fond de economii de precauție, o sursă de inspirație putând fi dispozitivul în vigoare în Canada, care le permite agricultorilor care depun bani într-un cont de economii să primească o contribuție monetară echivalentă din partea autorităților publice;

22. subliniază importanța de a se stimula crearea și adoptarea unor noi produse de asigurări, mai diversificate și eventual mai puțin costisitoare, care să acopere dificultățile economice întâmpinate de exploatațiile agricole, folosind ca inspirație în special programele de asigurări existente în Statele Unite. Aceste noi produse ar putea consta, de exemplu, din: (i) o asigurare pentru cifra de afaceri, garantând veniturile din culturile prevăzute la momentul semănării, pe baza randamentului istoric al exploatației și a prețurilor observate pe piețe, însă în care nu ar fi subvenționată decât componenta de randament, pentru a se respecta condițiile „cutiei verzi” a Organizației mondiale a comerțului (OMC); (ii) asigurări bazate pe indici, în funcție de randament, cifra de afaceri sau profitul brut obținut în medie în regiunea în care este situată exploatația (însă în cadrul cărora numai componenta de randament ar fi subvenționată), având în vedere că aceste asigurări au costuri de gestionare net inferioare celor bazate pe randamentul individual al agricultorului; (iii) o asigurare a veniturilor globale ale exploatației, care ar putea fi limitată la exploatațiile de dimensiuni mici și medii diversificate, care practică policultura/ creșterea de animale sau care produc fructe și legume sau culturi speciale, care nu beneficiază de sprijin sau sunt slab sau deloc susținute și pentru care nu există asigurare a recoltei; (iv) asigurări specifice pentru producătorii care practică agricultura ecologică, care să țină seama de randamentul mai scăzut în general, de costurile de producție mai mari și de prețul de piață în general mai ridicat al acestor produse. Aceste măsuri ar trebui, însă, supuse unui studiu care să evalueze în special costul lor potențial în materie de reasigurare de stat;

23. solicită Comisiei Europene să colaboreze îndeaproape cu autoritățile naționale, regionale și locale și organizațiile de agricultori, pentru o mai bună cunoaștere și înțelegere a instrumentelor de gestionare a riscurilor disponibile în cadrul pilonului II al PAC; invită totodată Comisia să mărească resursele financiare aferente acestor instrumente, asigurând o creștere față de cele 2 procente din fondurile pilonului II care sunt în prezent disponibile;

24. recomandă dezvoltarea unor fonduri mutuale inspirate din instrumentul de stabilizare a veniturilor (ISV) creat de reforma PAC din 2013, asigurând o redistribuire echilibrată în mod corespunzător între regiuni și ramuri de activitate, dar integrat în planul de dezvoltare rurală pe 2014-2020 de numai două state membre (Ungaria și Italia) și de o regiune (Castilia și Leon din Spania). Aceste fonduri ar oferi o protecție împotriva scăderilor abrupte (de peste 30 %) ale profitului brut al unei exploatații, măsurate în raport cu ultimii trei sau cinci ani. Pierderi de asemenea magnitudine cu greu pot fi suportate exclusiv din rezerva de economii de precauție a agricultorilor. În plus, ele nu pot fi gestionate de o asigurare pe cifra de afaceri, de tipul celei care există în Statele Unite, care oferă o garanție în ce privește diferența între veniturile prevăzute la momentul semănatului și recolta propriu-zisă, dar nu furnizează o protecție împotriva prețurilor scăzute;

25. crede că fonduri de stabilizare a veniturilor ar trebui puse în practică la nivel sectorial, pentru a consolida integrarea lanțurilor de aprovizionare, și la scară națională, sau chiar transnațională, pentru a extinde mutualizarea riscurilor și a reduce costurile. Astfel, în fiecare stat membru ar exista un fond pentru marile culturi, un fond pentru lapte, unul pentru fructe și legume etc.;

26. recomandă statelor membre să facă întâi niște proiecte-pilot cu aceste fonduri de stabilizare a veniturilor înainte să le instituie pe scară largă, din pricina dificultăților practice de punere în aplicare și de funcționare aferente acestor dispozitive (colectarea datelor contabile privind exploatațiile, necesitățile de reasigurare etc.);

27. subliniază că cele trei tipuri de instrumente de gestionare a riscurilor descrise mai sus (fond de economii de precauție, asigurări, fond de stabilizare a veniturilor – se completează reciproc și ar trebui, în măsura posibilităților, să fie aplicate în comun, pentru a reprezenta o plasă de siguranță robustă și coerentă împotriva volatilității prețurilor și pentru a contribui la limitarea frecvenței și intensității crizelor cu care se confruntă agricultura;

28. consideră că ratele plăților directe ar trebui să fie armonizate între statele membre UE, pentru a permite producătorilor să facă față volatilității prețurilor în condiții similare;

29. este convins că plățile directe ar trebui să rămână printre instrumentele PAC după 2020, pentru a contribui la sprijinirea și stabilizarea veniturilor exploatațiilor agricole și pentru a compensa costurile aferente respectării standardelor ridicate ale UE;

30. propune ca, în eventualitatea în care s-ar decide, în cadrul următoarei reforme a PAC, să se reducă ajutoarele directe din cadrul primului pilon și să se aloce sumele astfel eliberate gestionării riscurilor, agricultorii să poată primi „cupoane” în valoare egală cu un anumit procent din plățile lor de bază. Agricultorii ar urma să folosească în mod voluntar aceste cupoane pentru a se înscrie în mecanismele pe care le preferă: constituirea unui fond de economii de precauție, asigurări, fond mutual. Acest sistem ar permite o creștere a finanțării instrumentelor de gestionare a riscurilor, fără a afecta stabilitatea bugetului primului pilon al PAC ⁽²⁾;

31. solicită Comisiei Europene să realizeze un studiu detaliat privind diversele opțiuni existente pentru lărgirea gamei de instrumente de gestionare a riscurilor, în special pentru a include fondul de economii de precauție, asigurările și fondurile mutuale pentru stabilizarea veniturilor. Acest studiu ar trebui să precizeze consecințele, avantajele și limitele fiecăruia dintre aceste instrumente din perspectiva mai multor criterii. În plus, el ar analiza diverse scenarii de finanțare a unei strategii de dezvoltare a gestionării riscurilor, inclusiv sistemul de cupoane propus la punctul 30;

32. consideră că politicile publice trebuie să favorizeze creșterea valorii adăugate a exploatațiilor agricole europene, îmbunătățind totodată durabilitatea practicilor agricole din perspectiva mediului, pentru a le face mai rezistente la fluctuațiile prețurilor la nivel mondial și pentru a înscrie sectorul agricol în tranziția ecologică necesară pentru atenuarea schimbărilor climatice, adaptarea la efectele acestora și reducerea presiunii asupra ecosistemelor;

33. subliniază, în acest context, necesitatea de a se acorda o atenție deosebită sectorului agricol din regiunile ultraperiferice, care necesită măsuri proprii, adaptate și exclusive, ținând seama de caracteristicile lor unice și specifice, recunoscute în TFUE;

34. recunoaște că agricultura europeană este foarte diversă: majoritatea exploatațiilor își comercializează produsele pe piața comunitară, în timp ce altele exportă, direct sau indirect, o parte din producție către țările terțe;

35. consideră că este important ca această diversitate să fie conservată, având în vedere că fluxul unei părți din producția agricolă către țările terțe contribuie la echilibrarea ofertei și a cererii pe piața internă și că Uniunea Europeană, aflată pe primul loc printre exportatorii mondiali de produse agroalimentare, trebuie să poată profita de creșterea (atât la nivel cantitativ, cât și calitativ) a cererii alimentare mondiale;

36. apreciază că există două principale căi pentru creșterea valorii adăugate a exploatațiilor agricole: (i) creșterea productivității agricole, care, în anumite sectoare, dă semne îngrijorătoare de scădere, printr-o intensificare durabilă a producției agricole, producând mai mult cu un consum mai mic sau scăzând achizițiile de materii prime pentru îmbunătățirea autonomiei exploatațiilor, ceea ce presupune adoptarea unor sisteme de producție inovatoare și mai reziliente, bazate pe agricultura de precizie, simplificarea prelucrării solului, rotația și diversificarea culturilor, o mai bună valorizare a sistemelor de pășunat sau alte practici; sau (ii) stimularea dezvoltării unor sisteme alimentare teritorializate, care să răspundă cererii tot mai mari a consumatorilor europeni și să permită detașarea parțială de volatilitatea piețelor mondiale de materii prime agricole, prin dezvoltarea unor circuite de proximitate (cantine școlare, restaurante, vânzare directă), a piețelor de nișă și a unor lanțuri de producție de calitate, încurajându-se modurile de producție care respectă în mai mare măsură mediul (agricultura ecologică și alte abordări);

⁽²⁾ Propunere formulată în raportul elaborat de 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*, Direcția Generală Politici Interne, Parlamentul European, 2016, dar pe care dorim să o extindem, incluzând ideea constituirii unui fond de economii de precauție.

37. recomandă ca PAC și politicile naționale să-i îndemne pe agricultori să exploreze aceste două căi, cu ajutorul autorităților locale și regionale.

Bruxelles, 7 decembrie 2016.

Președintele
Comitetului European al Regiunilor
Markku MARKKULA
