

3.2 Komitet z żalem zauważa jednak, że wiele Państw Członkowskich nie przeznaczyło jeszcze na ten cel odpowiednich środków lub nie utworzyło jeszcze własnych mechanizmów i zwraca się do Komisji z prośbą o wezwanie ich do przyspieszenia tego procesu.

3.3 EKES wyraża obawę, że z uwagi na obecne trudności z przyjęciem budżetu wspólnotowego, ostatecznie przyznane fundusze mogą być niższe niż przewidziano w proponowanym budżecie. Decyzja Państw Członkowskich o przyznaniu Agencji dodatkowych kompetencji oznacza potrzebę zapewnienia

koniecznych funduszy w celu umożliwienia jej realizacji celów w zakresie zapobiegania zanieczyszczeniom mórz. Konieczne jest, by do zapobiegania zanieczyszczeniom mórz i działania w odpowiedzi na zanieczyszczenia przywiązano odpowiednią wagę także na szczeblu wspólnotowym oraz by nie postrzegano tych działań wyłącznie z gospodarczego punktu widzenia.

3.4 Rola Agencji w promowaniu współpracy i koordynacji zasobów i działań Państw Członkowskich ma podstawowe znaczenie dla utworzenia racjonalnej i wydajnej kosztowo strategii.

Bruksela, 26 października 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anna-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie

COM(2005) 74 końcowy

(2006/C 28/04)

Dnia 20 kwietnia 2005 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, uchwaliła swą opinię dnia 7 października 2005 r. Sprawozdawcą był **Gilbert BROS**.

Na 421. sesji plenarnej w dniach 26-27 października 2005 r. (posiedzenie z dnia 26 października 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 122 do 1 przy 3 głosach wstrzymujących się przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Omawiany komunikat Komisji Europejskiej nawiązuje do szeregu działań zrealizowanych na szczeblu unijnym — od raportu Komisji na temat zarządzania ryzykiem ze stycznia 2001 r. poprzez debatę Rady podczas prezydencji szwedzkiej wiosną 2001 r., memorandum hiszpańskie i zorganizowaną w Madrycie na początku 2002 r. międzynarodową konferencję pt. „Ubezpieczenia rolne i dochody gwarantowane”, memorandum greckie i seminarium na temat klęsk żywiołowych w Salonikach w 2003 r., po konferencję zorganizowaną w grudniu 2004 r. przez prezydentkę niderlandzką na temat „Koszty materialne i niematerialne zwalczania chorób u zwierząt”.

1.2 Konkretnie komunikatem tym wypełnia Komisja zobowiązanie, jakie podjęła w ramach reformy WPR w czerwcu 2003 r. w Luksemburgu w postaci deklaracji:

„Komisja zbada specjalne środki umożliwiające stawienie czoła ryzyku, sytuacjom kryzysowym oraz klęskom żywiołowym o zasięgu ogólnokrajowym w rolnictwie i do końca 2004 r. przedstawi Radzie raport wraz z odpowiednimi wnioskami. Komisja zbada w szczególności możliwość finansowania tych działań z kwoty jednego punktu

procentowego z modulacji, którą bezpośrednio rozdzielano by pomiędzy Państwa Członkowskie, oraz włączenia do każdej wspólnej organizacji rynku artykułu upoważniającego Komisję w sytuacjach kryzysowych do podejmowania działań na szczeblu Wspólnoty zgodnie z zasadami ustalonymi dla tego typu przypadków we wspólnej organizacji rynku wołowiny” (*).

1.3 Komunikat stanowi również odpowiedź na konkluzje Rady z grudnia 2003 r., apelujące o kontynuowanie dyskusji i o sporządzenie wykazu dostępnych narzędzi zarządzania ryzykiem, o przeanalizowanie różnych wariantów zarządzania ryzykiem i ewentualnych nowych instrumentów (wspólna organizacja rynku, zobowiązania finansowe, reguły konkurencji) i wreszcie — o ocenę i odpowiednią zmianę wytycznych dotyczących pomocy publicznej w rolnictwie.

1.4 W przeszłości WPR zapewniała ochronę poprzez polityki wsparcia dla rynków i cen, lecz w konsekwencji ostatniej reformy rolnicy są w bardziej bezpośredni sposób narażeni na cały szereg czynników ryzyka. Dlatego też Komisja pragnie

(*) Tłumaczenie własne, brak wersji polskiej (przyp. tłum.).

wypróbować w ramach WPR nowe instrumenty, których celem jest wspomoczenie rolników w rozwijaniu zdolności zarządzania ryzykiem i sytuacjami kryzysowymi.

1.5 W swych dokumentach roboczych Komisja sporządziła wykaz istniejących czynników ryzyka w rolnictwie: czynnik ludzki (osobowy), ryzyko majątkowe (budynki itp.), ryzyko finansowe, ryzyko odpowiedzialności cywilnej (biotechnologia itp.), ryzyko produkcyjne (warunki pogodowe) oraz ryzyko cenowe. Sporządziła również wykaz dostępnych narzędzi zarządzania ryzykiem, obejmujący zadłużenie i inwestycje (oszczędności po opodatkowaniu), odpowiednią zmianę technik produkcji, dywersyfikację, techniki kształtowania zaopatrzenia i zbytu (kontrakty, integracja pionowa), rynek terminowy, fundusze wzajemnego inwestowania oraz ubezpieczenia.

1.6 Jak najlepsze sprostanie oczekiwaniom oraz ograniczenie negatywnych skutków kryzysów w branży rolnej wymaga pogłębienia tej szeroko zakrojonej refleksji.

2. Wniosek Komisji

2.1 Na trzech pierwszych stronach komunikatu Komisja przedstawia tło problematyki zarządzania ryzykiem i sytuacjami kryzysowymi. Szereg zagadnień poruszono w materiałach roboczych dołączonych do komunikatu. Następnie Komisja odpowiada w swych wnioskach na sformułowane w konkluzjach Rady życzenia dotyczące rozszerzenia mechanizmu sieci zabezpieczeń oraz finansowania środków zarządzania ryzykiem i sytuacjami kryzysowymi dzięki modulacji w trzech wariantach: ubezpieczenie od klęsk żywiołowych, wspieranie funduszy wzajemnego inwestowania i zagwarantowanie podstawowego ubezpieczenia dochodu na wypadek sytuacji kryzysowych.

2.2 Wykorzystanie środków pochodzących z modulacji narzuca posługiwanie się narzędziami z dziedziny rozwoju obszarów wiejskich. W związku z tym planowane nowe działania muszą podnosić konkurencyjność gospodarstw rolnych (obszar priorytetowy 1) i zachować zgodność z budżetową zasadą jednorodności, z zasadami pomocy publicznej oraz tzw. kategorii zielonej WTO.

2.3 Wariant pierwszy to ubezpieczenia od klęsk żywiołowych. Zdaniem Komisji ubezpieczenia te mogą się przyczynić do obniżenia wydatków ponoszonych w takich razach przez Państwa Członkowskie. Składka opłacana przez rolnika byłaby dotowana do wysokości 50 %. Wypłata odszkodowania przysługiwałaby w razie, gdyby straty przekroczyły 30 % średniej produkcji z trzech ostatnich lat lub średniej produkcji z ostatnich pięciu lat (przy odrzuceniu w obliczeniach najgorszego i najlepszego wyniku z tych pięciu lat). Kwota odszkodowania nie może przewyższyć 100 % poniesionych strat. Nie może ono być uzależnione od rodzaju ani wielkości przyszłej produkcji. Rozwiązaniem alternatywnym dla dopłat do składek ubezpieczeniowych jest reasekuracja prywatnych towarzystw ubezpieczeniowych.

2.4 Wariant drugi dotyczy funduszy wzajemnego inwestowania. Jego założeniem jest zachęcanie rolników do dzielenia

się ryzykiem. Zakłada on możliwość udzielania ograniczonej w czasie, degresywnej pomocy finansowej w postaci np. pokrywania kosztów administracyjnych. Subwencja naliczana byłaby zależnie od liczby uczestniczących w funduszu rolników. Wymagane jest uznanie funduszu przez Państwo Członkowskie. W każdym indywidualnym przypadku wymagana jest analiza zgodności z kategorią zieloną WTO.

2.5 Wariant trzeci to podstawowe ubezpieczenie dochodu. Zainspirowany jest on modelem kanadyjskim oraz kryteriami kategorii zielonej. Celem jego jest zwiększenie zasobów gotówki w razie kryzysu (zwiększenie dochodu). Dostęp do systemu musi być otwarty dla wszystkich rolników. Mechanizm rekompensat uruchamiałyby się w razie strat przekraczających 30 % wyniku w okresie odniesienia (tak samo jak w wariantcie 1). Do ustalenia pozostaje wskaźnik dochodu. Odszkodowanie musi być niższe niż 70 % utraconego dochodu i nie może być uzależnione od rodzaju ani wielkości przyszłej produkcji.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji, otwiera on bowiem dyskusję na temat o pierwszorzędnym znaczeniu dla przyszłości rolnictwa. Komisja opracowała komunikat w odpowiedzi na konkretne życzenia, wyznaczające ściśle zakres przedmiotowy. Komitet uznaje, że komunikat zawiera zaledwie wstępne refleksje, które należy pogłębić, aby w pełni odpowiedzieć na opisane we wstępie czynniki ryzyka i sytuacje kryzysowe.

3.2 W rozdziale 1 i 2 komunikatu („Wprowadzenie” i „Tło”) Komisja zamieszcza zwięzły opis nowych warunków, jakie zapanowały po reformie WPR z 2003 r. (wprowadzenie systemu jednolitych płatności), oraz przedstawia różnorodne środki podjęte przez Radę i zadania przez nią wyznaczone w dziedzinie zarządzania ryzykiem i sytuacjami kryzysowymi w rolnictwie. Ani w komunikacie Komisji, ani w materiale roboczym DG ds. Rolnictwa nie odniesiono się w sposób wyraźny do zmian, które zaszły w elementach ryzyka, na jakie wystawione jest europejskie rolnictwo.

3.3 Komitet zauważa, że reforma z czerwca 2003 r. powoduje duży wzrost wahań cen produktów rolnych, co wraz z istniejącymi wahaniami cen czynników produkcji przyczynia się do wzrostu prawdopodobieństwa wystąpienia kryzysów gospodarczych szkodliwie oddziałujących na sytuację gospodarstw rolnych. Ponadto, zdaniem wielu naukowców, nasila się zmienność warunków pogodowych. W razie jakiegokolwiek kryzysu rolnicy okazują się zawsze najsłabszym ogniwem łańcucha produkcyjnego. Potrzebują zatem wydajnych narzędzi umożliwiających im stawianie czoła ryzyku i kryzysom. W związku z tym Komitet pragnie wypowiedzieć swe uwagi na temat szeregu zagadnień poruszonych przez Komisję.

3.4 Zaletą dokumentu Komisji jest to, że proponuje ona w nim trzy wariantowe rozwiązania. Owe trzy warianty miałyby charakter fakultatywny z punktu widzenia Państw Członkowskich i uzupełniałyby się nawzajem. Same przez się są interesujące i żadnego z nich nie wolno z góry odrzucać. Trzeba natomiast pogłębić ich analizę.

3.5 Co się tyczy finansowania tych wariantów, Komisja rozważyła możliwość przeznaczenia na ten cel jednego punktu procentowego z modulacji. Powinna była jednak uprzednio ocenić potrzeby finansowe związane z proponowanymi środkami. Komitet pragnie podkreślić, że wniosek Komisji jest neutralny dla budżetu, ma jednak wątpliwości co do tego, czy przewidziane środki wystarczą na pokrycie potrzeb.

3.6 Środki finansowe z pierwszego filara WPR służą utrzymaniu stabilności rynków i dochodów, którą to stabilność zagwarantowano rolnikom do 2013 roku. Są one niezbędne dla przetrwania wielu gospodarstw rolnych, trzeba więc zadbać o to, by nie zwiększać modulacji dopłat bezpośrednich.

3.7 Kwoty generowane przez modulację znacznie różnią się pomiędzy poszczególnymi Państwami Członkowskimi; w przypadku nowych Państw Członkowskich produkt modulacji jest wręcz zerowy. Komitet proponuje zatem rozwiązanie alternatywne dla modulacji — mianowicie aby każde Państwo Członkowskie mogło przeznaczyć na zarządzanie ryzykiem i sytuacjami kryzysowymi część przysługujących mu środków z EFFROW nie przekraczającą 0,1 % jego krajowej produkcji rolnej.

3.8 W związku z faktem, iż finansowanie oparte miało być na środkach pochodzących z modulacji, Komisja ograniczyła swe poszukiwania do dziedziny rozwoju obszarów wiejskich. Komitet jest zdania, iż trzeba tu przyjąć szersze podejście i rozważyć również inne możliwości działania, m.in. w ramach wspólnej organizacji rynków (WOR), polityki konkurencji, handlu itp.

3.9 Niezbędne jest rozważenie szeregu czynników ryzyka i sytuacji kryzysowych, nie zawsze jednak zarządzanie nimi leży w zakresie wspólnej polityki rolnej. Ryzyko związane z nieprzewidywalnymi — a zatem i nie podlegającymi ubezpieczeniu — klęskami żywiołowymi czy z epidemiami w rodzaju ostatniej epidemii pryszczycy nie może wchodzić w zakres WPR. Na te szczególne sytuacje należy reagować, wykorzystując inne istniejące narzędzia, takie jak Fundusz Weterynaryjny czy Fundusz Solidarności. Trwają skądinąd prace koncepcyjne nad systemem zwalczania skutków klęsk żywiołowych na szczeblu europejskim⁽¹⁾; system ten ma również uwzględnić te zagrożenia dla rolnictwa.

3.10 Komitet pragnie podkreślić, że wszystkie te rozwiązania mogą funkcjonować wyłącznie na zasadzie uzupełnienia istniejących mechanizmów sterowania rynkiem w ramach WOR; mechanizmy te zawierają najefektywniejsze narzędzia, dostosowane do specyfiki poszczególnych branż. Podobnie też w dziedzinie handlu UE musi absolutnie bronić zasady preferencji wspólnotowej w negocjacjach rundy z Doha.

⁽¹⁾ Por. będąca aktualnie w przygotowaniu opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Usprawnienie wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności”, sprawozdawca – María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL.

3.11 *Uwagi co do wniosku Komisji w kontekście rozwoju obszarów wiejskich*

3.11.1 Ubezpieczenia rolne

3.11.1.1 Komitet pragnie przypomnieć swą opinię w sprawie wspólnotowego systemu ubezpieczeń rolnych⁽²⁾. Wiele z wymienionych w tej opinii postulatów wciąż zachowuje aktualność. Ubezpieczenia rolne stanowią właściwe zabezpieczenie przed niektórymi określonymi rodzajami ryzyka. Nie powinny jednak zwalniać organów publicznych od obowiązku podejmowania działań w przypadkach nadzwyczajnych zagrożeń.

3.11.1.2 Zgodnie z wytycznymi w sprawie pomocy publicznej w branży rolnej dopuszcza się dziś dopłaty sięgające 80 % kosztu składki na ubezpieczenie od strat będących konsekwencją klęsk żywiołowych, takich jak trzęsienia ziemi i inne nadzwyczajne zdarzenia. Straty spowodowane złymi warunkami pogodowymi lub chorobami roślin i zwierząt traktuje się na równi ze stratami wynikłymi z klęsk żywiołowych tylko wówczas, gdy szkoda osiągnie określony próg, ustalony na 20 % normalnej produkcji dla regionów o trudnych warunkach gospodarowania oraz na 30 % dla pozostałych regionów.

3.11.1.3 Na ubezpieczenia obejmujące poza klęskami żywiołowymi również straty spowodowane złymi warunkami pogodowymi lub chorobami roślin i zwierząt, nieprzekraczające powyższych progów, może przysługiwać pomoc w kwocie do 50 % kosztu składki.

3.11.1.4 Propozycje wysunięte w tej dziedzinie we wniosku Komisji stanowią zatem krok w tył w stosunku do narzędzi już dozwolonych w ramach pomocy państwa. Aby rzeczywiście zachęcić jak największą liczbę rolników do skorzystania z tych rozwiązań, trzeba zapewnić beneficjentom korzystniejsze warunki.

3.11.1.5 W niektórych Państwach Członkowskich funkcjonują sprawdzone mechanizmy zarządzania pewnymi kategoriami ryzyka (np. w postaci polis od wszelkiego ryzyka). EKES popiera rozwiązanie zaproponowane przez Komisję, by stworzyć nowe, uzupełniające narzędzie w zakresie ubezpieczeń rolnych. Wprowadzenie nowych przepisów na szczeblu UE nie powinno bowiem podważać funkcjonujących już systemów, których skuteczność na szczeblu krajowym została dowiedziona.

3.11.1.6 Choć system ubezpieczeń rolnych ma charakter działania przekrojowego w ramach rozwoju obszarów wiejskich, powinna istnieć możliwość wdrażania go na różne sposoby, zależnie od branży, tak by uwzględnić potrzeby poszczególnych regionów Unii Europejskiej.

3.11.1.7 Wiele nieopublikowanych prac poświęcono możliwości reasekuracji. Można by rozważyć utworzenie funduszu reasekuracji na zasadach solidarności między towarzystwami ubezpieczeń wzajemnych i prywatnymi towarzystwami ubezpieczeniowymi. Ustanowienie reasekuracji na szczeblu wspólnotowym może przynieść realne korzyści.

⁽²⁾ Dz.U. C 313 z 30.11.1992, str. 25.

3.11.2 Fundusze wzajemnego inwestowania

3.11.2.1 Pomoc przewidziana przez Komisję nie jest dostatecznie atrakcyjna. Należałoby zapewnić co najmniej dofinansowanie kapitału początkowego tych funduszy w chwili ich uruchamiania, by zapewnić im środki na działalność w pierwszym okresie. Aby to rozwiązanie mogło funkcjonować, należy w jego wprowadzaniu w życie oprzeć się na organizacjach producentów.

3.11.2.2 Jak trudno wdrożyć takie rozwiązanie, dowodzi brak porozumienia w Radzie w toku prac nad utworzeniem takiego funduszu w branży hodowli trzody chlewnej. W razie poważnego kryzysu w danej branży środki zgromadzone tylko ze składek podmiotów w niej działających nie zaspokoją potrzeb. W wielu jednak wypadkach fundusze ubezpieczeń wzajemnych umożliwiają przetrwanie kryzysu gospodarstwu o solidnych podstawach ekonomicznych.

3.11.2.3 Silnym bodźcem do zrzeszania się producentów i wszystkich podmiotów działających w branży byłoby bezpośrednie zarządzanie przez fundusze wzajemnego inwestowania działaniami na rynkach — np. promocją, przetwórstwem, przechowywaniem lub sprzedażą do krajów trzecich. Oznaczałoby to przyznanie większej odpowiedzialności podmiotom działającym w branży i zwiększenie ich roli na rynkach, zgodnie zresztą z kierunkami reformy z 2003 r. Ponadto wdrażanie tych mechanizmów na szczeblu bliskim podmiotów gospodarczych często zapewnia lepsze ich funkcjonowanie niż na szczeblu władz publicznych.

3.11.2.4 Jeżeli fundusze wzajemnego inwestowania zostały wprowadzone wcześniej, to nowe narzędzie nie powinno stanowić dla nich konkurencji, lecz być dla nich korzystne.

3.11.3 Podstawowe ubezpieczenie dochodu

3.11.3.1 Warto wypróbować to rozwiązanie i należy kontynuować prace nad nim. W Unii Europejskiej funkcję wspierania dochodów w wielu branżach spełnia system dopłat bezpośrednich. Proponowany system nie może więc dziś w żadnym wypadku zastąpić dopłat bezpośrednich dla rolników. Nie powinno to jednak uniemożliwiać Komisji badania innych rozwiązań na przyszłość.

Z analizy wdrożonego w Kanadzie systemu tego typu⁽³⁾ wynika, że może się on okazać bardzo interesującym narzędziem dla Unii Europejskiej w perspektywie średnio- i długofalowej. Jest to bowiem ważne narzędzie dla niektórych z naszych partnerów handlowych, jak Stany Zjednoczone czy Kanada. Jednak w postaci funkcjonującej w Kanadzie mechanizm ten stanowi jeden z głównych środków stosowanej w tym kraju polityki wspierania dochodowości rolnictwa, a jego wprowadzenie wymaga zaangażowania poważnych środków publicznych, którymi UE w chwili obecnej nie dysponuje.

⁽³⁾ Dodatkowe informacje znaleźć można w internecie: <http://www.agr.gc.ca/pcsr/main.html>.

3.11.4 Informacje na temat istniejących rozwiązań w zakresie zarządzania ryzykiem i sytuacjami kryzysowymi

3.11.4.1 Komitet podziela zdanie Komisji w kwestii potrzeby propagowania rozwoju instrumentów zarządzania ryzykiem opartych na mechanizmach rynkowych (ubezpieczenia, rynek kontraktów terminowych, rolnictwo oparte na kontraktach).

3.11.4.2 Przypominając swą opinię na temat rozwoju obszarów wiejskich⁽⁴⁾, Komitet domaga się, by działania z zakresu kształcenia i informacji finansowane były z Europejskiego Funduszu Społecznego, a nie ze środków na rozwój obszarów wiejskich, którego cele są inne.

3.11.5 Zharmonizowane narzędzia

3.11.5.1 Zgodnie z zasadą pomocniczości politykę rozwoju obszarów wiejskich wdraża się na szczeblu Państw Członkowskich. W związku z tym obowiązkowy charakter mają jedynie programy rolno-środowiskowe. Komitet uznaje pożyteczność tego rozwiązania, które umożliwia dostosowanie polityki do faktycznych potrzeb poszczególnych regionów UE. Zagrożenie różnorodnymi czynnikami ryzyka oraz sytuacjami kryzysowymi wzrosło jednak w całej Unii Europejskiej. Po to więc, by rolnicy z całej Unii Europejskiej byli sprawiedliwie traktowani i by mogli korzystać z narzędzi zarządzania ryzykiem i sytuacjami kryzysowymi, konieczna jest tu pewna harmonizacja.

3.12 Propozycje w kontekście wspólnej organizacji rynków

Poza trzema wariantami przedstawionymi przez Komisję, EKES pragnie poczynić dalsze propozycje. W trosce o lepszą skuteczność i niższy koszt działań Komisja powinna przewidzieć środki interwencyjne „wczesnego reagowania”, działające na odpowiednim szczeblu — np. promocję, prywatne magazyny, ograniczanie produkcji itp. — które umożliwią szybką interwencję w razie kryzysu.

W wielu branżach metody analizowania rynków umożliwiają dziś przewidzenie nadchodzącego kryzysu koniunktury. Przyczyną takich kryzysów bywa często przejściowa nierównowaga między podażą a popytem w określonym regionie. Szybkie podjęcie działań, ewentualnie o charakterze regionalnym, może zapobiec utrwaleniu się kryzysu i rozprzestrzenieniu się go na szerszy obszar.

3.12.1 Promocja produktów rolno-spożywczych

3.12.1.1 Na szczeblu unijnym działania promocyjne można finansować z różnych źródeł — takich jak polityka rozwoju obszarów wiejskich, rynek wewnętrzny czy rynek krajów trzecich. Jak już powyżej wspomniano, szybkie podjęcie działań promocyjnych to bardzo skuteczny sposób uniknięcia pogłębienia się kryzysu. Komisja powinna uprościć w poszczególnych rozporządzeniach wprowadzanie tych działań w życie, tak by umożliwić ich szybkie uruchamianie.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 221 z 8.9.2005, str. 40.

3.12.2 Pomoc dla magazynowania produktów

3.12.2.1 W razie kryzysu o charakterze branżowym w niektórych systemach WOR funkcjonują sprawdzone systemy dopłat do składowania produktów. Umożliwiają one zapobieganie kryzysom nadprodukcji o charakterze koniunkturalnym poprzez rozłożenie zbytu produkcji na dłuższy okres. Unia Europejska powinna umożliwić organizacjom producenckim wprowadzanie takich rozwiązań w ramach funduszy wzajemnego inwestowania. Jest to ponadto skuteczna zachęta sprzyjająca samoorganizowaniu się producentów.

3.12.3 Rozszerzenie sieci zabezpieczeń na wypadek kryzysu rynkowego

3.12.3.1 W razie poważnych kryzysów na skalę wspólnotową w WOR wołowiny Komisja może podjąć działania na podstawie art. 38 rozporządzenia w sprawie wspólnej organizacji rynku wołowiny⁽⁵⁾, który to artykuł stanowi: „W przypadku znacznej podwyżki lub spadku cen notowanego na rynku Wspólnoty oraz jeżeli istnieje prawdopodobieństwo, że taka sytuacja będzie się utrzymywać, tym samym zakłócając lub grożąc zakłóceniem funkcjonowania rynku, mogą zostać podjęte konieczne środki zaradcze”.

3.12.3.2 EKES żałuje, że Komisja uznała, iż upowszechnienie tego rozwiązania nie jest celowe, skoro nie funkcjonuje ono w żadnej innej WOR. Rada Ministrów poszła w tej dziedzinie tropem rozumowania Komisji.

3.12.3.3 Komitet przypomina, że od czasu reformy z 2003 r. sytuacja uległa zmianie. Co więcej, niektóre WOR nie mają własnej sieci zabezpieczeń. W branży hodowli trzody chlewnej lub ptactwa kryzys zaufania konsumentów, skutkujący nagłym spadkiem konsumpcji, mógłby doprowadzić do upadku wielu gospodarstw.

3.12.3.4 W trosce o zagwarantowanie równego traktowania wszystkich branż — skoro problem dotyczy tylko wyposażenia Komisji w podstawę prawną do działania w sytuacjach, gdy uzna to za stosowne — Komitet wnosi o rozszerzenie klauzuli „sieci zabezpieczeń” na wszystkie WOR i zwraca się zatem do Komisji i Rady o zmianę stanowiska.

3.12.4 Wspieranie przetwórstwa

3.12.4.1 W branżach, których produkty nadają się do spożycia w stanie świeżym lub przetworzonym, wspieranie przetwórstwa może zapobiec kryzysowi na rynku produktów świeżych poprzez dopuszczenie przejściowej nadprodukcji w przetwórstwie; rynek produktów przetworzonych nie podlega bowiem tak wielkim wahaniom i jest mniej wrażliwy na zmiany wielkości produkcji. Działania takie podejmować mogłyby Państwa Członkowskie lub organizacje producenckie.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie nr 1254/1999; Dz.U. L 160 z 26.6.1999, str. 21.

3.12.5 Wspieranie dobrowolnego ograniczania produkcji

3.12.5.1 Narzędzia ograniczania produkcji są jednym z najskuteczniejszych mechanizmów. Jeśli perspektywy rynkowe wskazują na powstanie nadwyżki podaży nad popytem, wprowadzenie dobrowolnych lub obowiązkowych środków ograniczania produkcji przed zbiorami pozwala uniknąć kryzysu. Działania takie podejmować mogłyby Państwa Członkowskie lub organizacje producenckie.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Należy zdefiniować pojęcie kryzysów w rolnictwie

4.1.1 Komisja Europejska definiuje sytuację kryzysową jako „nieprzewidywalną sytuację zagrażającą zdolności gospodarstw rolnych do sprostania konkurencji na poziomie lokalnym lub w całym sektorze produkcji”⁽⁶⁾. Komitet jest zdania, iż należy jasno odróżnić kryzysy gospodarcze od innych i zdefiniować te pierwsze z użyciem obiektywnych i przejrzystych kryteriów.

4.1.2 W odniesieniu do kryzysów gospodarczych Komisja powinna ściśle zdefiniować, na czym polegają kryzysy regionalne, ogólnokrajowe i wspólnotowe. Punktem wyjścia do tej definicji powinna być dobra znajomość rynku, umożliwiająca ustalenie średniej ceny za ostatnie 3 lata lub średniej za ostatnie 5 lat (z pominięciem wyniku z najgorszego i najlepszego roku). W razie spadku cen danego produktu o X % w ciągu Y dni ogłaszano by kryzys na danym rynku. Wielkości X i Y powinny być określone na różnych poziomach zależnie od branży, Państwa Członkowskiego czy wręcz od regionu produkcji. Umożliwiłoby to organom publicznym ustalenie dat rozpoczęcia i zakończenia kryzysu.

4.1.3 Jeśli idzie o pozostałe rodzaje kryzysów, wszystkie Państwa Członkowskie dysponują definicjami umożliwiającymi im rozwiązywanie powstających problemów zależnie od konkretnych okoliczności.

4.2 Należy odpowiednio dostosować zasady konkurencji w razie kryzysu

4.2.1 W razie wystąpienia kryzysu spadek ceny płaconej producentowi nie zawsze znajduje odbicie w cenie dla konsumenta⁽⁷⁾, co utrudnia optymalne funkcjonowanie rynku. Rada powinna zmienić rozporządzenie z roku 1962 dotyczące stosowania niektórych reguł konkurencji w odniesieniu do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi⁽⁸⁾, rozszerzając zadania DG ds. Konkurencji, aby zobowiązać ją do zapewniania prawidłowego działania rynku w razie kryzysu poprzez odstąpienie od zwykłych zasad.

⁽⁶⁾ COM(2005)74.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 255 z 14.10.2005, str. 44.

⁽⁸⁾ Rozporządzenie nr 26/1962; Dz.U. B030 z 20.4.1962, str. 0993.

4.2.2 Można pod tym kątem ustanowić mechanizmy specjalne, w szczególności na rynku warzyw i owoców. Komisja powinna zaakceptować tego typu interwencję organów publicznych w funkcjonowanie rynku na zasadach zgodnych z przepisami nadzwyczajnymi istniejącymi dla niektórych branż, takich jak ubezpieczenia. Takie odstępstwo od reguł konkurencji na czas kryzysu miałyby charakter przejściowy i podlegałyby nadzorowi organów publicznych.

4.2.3 Można też rozważyć międzybranżowe porozumienia cenowe; podobne rozwiązania stosują już firmy obejmujące całość łańcucha produkcyjnego lub dystrybutorzy mający wspólne centra zaopatrzenia.

4.2.4 W przypadku towarów nieprzetworzonych można również ograniczyć różnicę między ceną zakupu od producenta a ceną sprzedaży konsumentowi.

4.3 Trzeba lepiej kontrolować obrót towarowy

4.3.1 Umowa ramowa WTO z sierpnia 2004 r. w sprawie liberalizacji handlu produktami rolno-spożywczymi stanowi o całkowitej likwidacji refundacji wywozowych pod warunkiem równoległego odstąpienia od innych istniejących narzędzi. Pozostaje jeszcze ustalić termin i tempo ich likwidacji.

4.3.2 Im bardziej jednak otwierany będzie rynek Unii Europejskiej, tym bardziej producenci będą wystawieni na ryzyko kryzysu. Należy więc w aktualnych negocjacjach zachować preferencję wspólnotową. Nie można pozwolić, by społeczny i środowiskowy dumping tanich produktów z importu osłabił społeczne, cenowe i ekologiczne standardy UE. Należy wziąć pod uwagę kryteria niezależności żywnościowej. Z powyższych względów należy ustalić i rozwijać system kwalifikowanej ochrony zewnętrznej bądź dostępu do rynku.

4.3.3 W razie wystąpienia kryzysu Unia Europejska powinna ograniczać import i wykorzystywać wszelkie możliwości manewru dostępne w okresie wdrażania przyszłego porozumienia WTO dla wspierania własnego eksportu.

4.3.4 Komisja mogłaby rozważyć utrzymanie pewnej części praw notyfikowanych w Genewie w celu utworzenia nowego narzędzia zarządzania obrotem towarowym.

4.3.5 Utrzymanie tego prawa w ramach WTO nie służyłoby wypłacaniu refundacji na zasadzie branżowej, lecz utworzeniu w porozumieniu z krajami trzecimi mechanizmu (podobnego do powołanego wspólnie z Egiptem), który uruchamiano by w sytuacjach kryzysowych o wymiarze ogólnowspólnotowym, aby ułatwić zaopatrzenie rynków zagranicznych, nie eksportując przy tym kryzysu.

4.3.6 Uzgodnienia z właściwymi organami krajów trzecich umożliwiłyby bowiem ustalenie dla kraju-beneficjenta takiej ceny, która nie powodowałaby zakłóceń na jego rynku wewnętrznym. Pomoc wspólnotowa mogłaby być przeznaczana na pokrycie kosztów transportu, kosztów administracyjnych lub kosztu towaru (w przypadku pomocy żywnościowej).

4.4 Trzeba odejść od jednoroczności budżetowej

4.4.1 W obecnie obowiązującym systemie budżetu, opartym na zasobach własnych Unii Europejskiej i na zasadzie rocznych wydatków, nie sposób tę zasadę odrzucić. Pociąga ona jednak za sobą szereg niekorzystnych konsekwencji i docelowo należałoby ją zmienić, aby udoskonalić funkcjonowanie UE.

4.4.2 Doraźnie istnieje jednak możliwość omijania tego ograniczenia. Można np. uznawać za wydatki kwoty inwestowane w fundusze stabilizacyjne. Z funduszy tych korzystano by tylko w razie potrzeby w sytuacjach kryzysowych.

4.5 Trzeba oprzeć się na organizacjach producentów

4.5.1 Dobrym narzędziem zarządzania ryzykiem handlowym jest organizowanie producentów, tak by zdobyli oni istotną siłę przetargową w negocjacjach handlowych. Komisja Europejska powinna dalej działać w tym kierunku, wprowadzając bodźce zachęcające producentów do organizowania się.

4.5.2 Co się tyczy zarządzania sytuacjami kryzysowymi, Komitet opowiada się za zrzeszaniem się organizacji producentów i podmiotów działających w danej branży, na szczeblu odpowiadającym zadaniom, które można by im powierzać.

5. Podsumowanie

5.1 Propozycje Komisji stanowią krok w dobrym kierunku, jeśli chodzi o rozwiązywanie problemów zarządzania ryzykiem i sytuacjami kryzysowymi. Jest to jednak dopiero pierwszy krok.

5.2 Propozycje te stanowią tylko uzupełnienie narzędzi sterowania rynkami rolnymi na szczeblu europejskim w ramach WOR — i przepisów regulujących handel. Skuteczność tych narzędzi jest sprawdzona, w żadnym wypadku nie należy więc ich podważać.

5.3 Koniecznie należy zadbać o skoordynowanie istniejących już narzędzi pozwalających na reagowanie na określone rodzaje ryzyka lub sytuacje kryzysowe. Należy np. utrzymać i udoskonalić Fundusz Weterynaryjny i Fundusz Solidarności Unii Europejskiej jako narzędzia reagowania na czynniki ryzyka i kryzysy w rolnictwie o charakterze uzupełniającym w stosunku do propozycji opisanych w raporcie.

5.4 Reforma WPR z 2003 r. oraz narastająca niestabilność klimatu będą pociągać za sobą poważne konsekwencje dla warunków prowadzenia gospodarstw rolnych, które będą coraz mniej odporne na ryzyko i coraz bardziej podatne na kryzysy. Niezbędne jest w związku z tym zachowanie preferencji wspólnotowej w ramach trwającego cyklu liberalizacji handlu światowego z Doha.

5.5 Wszystkie trzy warianty przedstawione przez Komisję zasługują na głębszą analizę i na wdrożenie w krótkiej lub średniej perspektywie czasowej. Nie są one jednak wystarczające wobec sytuacji, jakiej należy oczekiwać w przyszłości. Należy kontynuować prace nad tym tematem — na szczeblu branżowym w ramach kolejnych reform WOR, ale również i w perspektywie rozporządzenia o charakterze horyzontalnym.

5.6 Jeśli chodzi o finansowanie, niewątpliwie przeznaczenie na ten cel jednego punktu procentowego z modulacji jest dobrym posunięciem, należy jednak zadbać o równe traktowanie wszystkich rolników w UE, np. poprzez przeznaczenie 0,1 % krajowej produkcji rolnej. W przyszłości należy znaleźć inne źródła finansowania.

5.7 EKES nalega, by przeprowadzono analizy *ex ante* i *ex post*, z jednej strony w celu oceny nowego poziomu ryzyka w

rolnictwie i potrzeb budżetowych, szczególnie w obliczu konsekwencji reformy WPR, narastającej niestabilności klimatu oraz efektów negocjacji WTO, a z drugiej strony w celu dokonania analizy zasadności proponowanych sposobów rozwiązania tych problemów.

5.8 Organizacje producentów i łańcucha produkcyjno-dystrybucyjnego to przyszłość europejskiego rolnictwa. Komisja musi zwiększyć skalę swych działań, by spopularyzować tę formę organizacji.

5.9 Zaletą dokumentu Komisji jest to, że zaproponowała ona w nim trzy wariantowe rozwiązania. Nie trzeba dokonywać między nimi ostatecznego wyboru; należy zachować je jako otwarte opcje i pogłębić ich analizę.

5.10 Kwestia zarządzania ryzykiem i sytuacjami kryzysowymi ma dla EKES-u fundamentalne znaczenie. Celowe byłoby, aby Komisja — na podstawie analiz wykonanych w dziedzinie zarządzania ryzykiem i sytuacjami kryzysowymi — przedstawiła w nieodległej przyszłości wniosek legislacyjny umożliwiający przeniesienie poszczególnych rozwiązań w sferę praktyki; EKES życzyłby sobie, aby zasięgnięto jego opinii w sprawie tego wniosku.

Bruksela, 26 października 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND
