

SK

SK

SK



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 20.5.2008
KOM(2008) 321 v konečnom znení

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

**Riešenie problematiky rastúcich cien potravín
Usmernenia pre opatrenia EÚ**

OBSAH

1.	Úvod.....	3
3.	Základné príčiny vysokých cien potravín: prechodné a štrukturálne faktory	4
4.	Strednodobý výhľad.....	6
5.	Vplyv v rámci EÚ	6
6.	Vplyv na globálnej úrovni.....	7
7.	Prvky reakcie EÚ	9
8.	Závery	13

1. Úvod

Počas tridsiatich rokov reálne ceny potravín jednak v Európe, a jednak vo svete klesali. Tento trend bol pred niekoľkými mesiacmi zvrátený náhlym a prudkým stúpaním svetových cien poľnohospodárskych komodít.

Prudký nárast cien sa týka viacerých komodít naraz: pri obilninách, mäse a mliečnych výrobkoch bol zaznamenaný dvoj- alebo dokonca trojciferný nárast za menej než jeden rok. Rozsah a prudkosť nárastu cien vyvolal makroekonomickú nerovnováhu na celom svete. Neprimerane sú zasiahnuté rozvojové krajiny a najcitlivejšie skupiny obyvateľstva. Miliómom ľudí, ktorí žijú na hranici chudoby, hrozí hlad a podvýživa.

Nárast cien potravín v rámci Únie v marci 2008 predstavoval 7 percent. V prípade európskych spotrebiteľov sa účinky prudko rastúcich cien potravín ešte umocnili súčasným nárastom cien energií. Kúpyschopnosť domácností klesla, pričom najviac ohrozených je tých 16 % Európanov, ktorí žijú pod hranicou chudoby.

2. NÁHLY A PRUDKÝ NÁRAST PRI ŠIROKOM ROZSAHU POĽNOHOSPODÁRSKÝCH KOMODÍT

V protiklade k trom desaťročiam klesajúcich poľnohospodárskych cien (v reálnom vyjadrení) sa v roku 2006 začal prudký pohyb cien smerom nahor. Ceny sa razantne zvýšili v druhej polovici roku 2007 a svoj vrchol dosiahli v prvých mesiacoch roku 2008.

Nárast bol prudký a zasiahol naraz široký rozsah komodít. Od septembra 2006 do februára 2007 vzrástli svetové ceny poľnohospodárskych komodít vyjadrené v amerických dolároch o 70 %. Obzvlášť silný nárast sa týkal cien pšenice, kukurice a ryže, ako aj mliečnych výrobkov¹. Rozsah referenčných cien na svetových trhoch začiatkom februára 2008 v porovnaní s rovnakým mesiacom v roku 2007 bol takýto: + 113% pri pšenici z USA v porovnaní s + 93% pri pšenici z EÚ; + 83% pri sójových bôboch z USA; + 52% pri ryži z Thajska, + 24% pri kukurici z USA. Od februára sa referenčná cena ryže (vývozná cena Thajska) zdvojnásobila, čím na konci apríla prekročila hodnotu 1000 USD za tonu. Aj v prípade mäsa, napríklad hydinového, a rastlinných olejov bol zaznamenaný výrazný nárast cien. V Európe od septembra 2006 do februára 2008 vzrástli ceny pšenice o 96 % a mliečnych výrobkov o 30 %.

Pred krátkym časom bol zaznamenaný pohyb smerom dole vyvolaný poklesom cien obilnín a mliečnych výrobkov. V porovnaní s predchádzajúcimi maximálnymi hodnotami klesli v EÚ ceny pšenice o 25 % a masla o 35 %. Ceny ryže naďalej stúpajú aj v dôsledku obmedzení vývozu zo strany významných krajín produkujúcich ryžu, akými sú Vietnam, Thajsko, India a Čína, aby tak predišli nedostatku ryže na domácom trhu. Vzhľadom na premenlivosť situácie a protichodnú povahu trendov sa pohyby cien budú v nadväzujúcich mesiacoch dôsledne monitorovať.

¹ Pri niektorých komoditách, ako napríklad cukor, bol zaznamenaný trvalý pokles cien.

3. ZÁKLADNÉ PRÍČINY VYSOKÝCH CIEN POTRAVIN: PRECHODNÉ A ŠTRUKTURÁLNE FAKTORY

Zaznamenané pohyby cien sú výsledkom zložitého spolupôsobenia jednak štrukturálnych, a jednak skôr prechodných faktorov. Zatiaľ čo sa pri určení relevantných faktorov dosiahla zhoda, názory týkajúce sa ich relatívnej závažnosti sa rozchádzajú. Okrem toho sa miera, do akej možno jednotlivými faktormi vysvetliť rast cien, líši v závislosti od komodít a oblastí. Podstata príčin rastu cien pšenice a ryže je iná, než pri kukurici a sóji. V prvom prípade vychádzali vo výraznej miere od dodávateľov. V druhom prípade rozhodujúcu úlohu zohral nárast dopytu. Zdá sa, že na zmeny cien vplývajú viac faktory vychádzajúce od dodávateľov, než rast dopytu.

Pri pohľade na štrukturálne činitele zmien na trhu možno v posledných rokoch zaznamenať *zo strany rýchlo sa rozvíjajúcich ekonomík, akými sú Čína, Brazília a India, trvalý rast dopytu po základných komoditách a potravinách s vyššou pridanou hodnotou.* Spôsobuje to rekordné úrovne hospodárskeho rastu, urbanizácia a zmeny v stravovacích návykoch (najmä v prípade mäsa: napríklad v súčasnosti čínski spotrebitelia spotrebujú 50 kg mäsa za rok v porovnaní s 20 kg v roku 1985). Zo širšieho pohľadu prispel k zvýšeniu dopytu po potravinách aj rast počtu svetového obyvateľstva, najmä v rozvojových krajinách.

Na poľnohospodárske ceny vplývajú aj vysoké ceny energií. Podľa niektorých analytikov na rast cien potravín vplývajú rastúce ceny energií vo väčšej miere, než ceny poľnohospodárskych komodít. Nárast cien vstupov, akými sú hnojivá, pesticídy a nafta, ako aj náklady na spracovanie a prepravu, vplývajú na ceny potravín priamo. Cena dusíkatého hnojiva sa od roku 1999 zvýšila o 350 % vo veľkej miere v dôsledku cien palív. Takisto sa výrazne zvýšili náklady na dopravu. Rýchly rast cien ropy nepriamo vyvoláva nárast dopytu po biopalivách, keďže sú použiteľnou náhradou za fosilné palivá.

Na dopyt po poľnohospodárskych komoditách vplýva aj **vznik nových odbytových možností, najmä trh s biopalivami.** V analýzach Komisie sa ukazuje, že súčasná výroba biopalív v EÚ má na súčasné globálne ceny potravín len malý vplyv, keďže na biopalivá sa spotrebuje len menej než 1 percento obilnín vyprodukovaných v EÚ. Cieľom, na ktorom sa dohodla Európska rada, je 10 % podiel biopalív na dopravných palivách do roku 2020: nie je pravdepodobné, že takáto dlhá lehota môže mať v súčasnosti vplyv na ceny, a kritériá udržateľnosti, ktoré navrhuje Komisia, takýto vplyv do budúcnosti zmiernia. Na druhej strane proaktívna politika USA mala výrazný vplyv na trh s kukuricou, k celkovým vysokým cenám potravín však zatiaľ prispela len mierne. Odhaduje sa, že pri výrobe bioetanolu sa v USA spotrebuje 25 % domácej produkcie kukurice.

Na možnosti dodávok vytvárajú tlak aj niektoré štrukturálne faktory. Patrí k nim **spomalený rast výnosov potravinárskych obilnín**, ktorý sa týka predovšetkým európskych pestovateľov, ale takisto čiastočne odráža aj roky nedostatočných investícií do poľnohospodárstva v rozvojových krajinách.

Z analýz *zmeny klímy* ďalej vyplýva, že nezvyčajné poveternostné podmienky budú pravdepodobne ešte výraznejšie s možným vplyvom na premenlivosť poľnohospodárskej produkcie z dôvodu nedostatočného zásobovania v súvislosti s poveternostnými podmienkami.

Zatiaľ čo štrukturálne faktory môžu spôsobiť dlhodobú ale postupnú zmenu trhovej rovnováhy, krátkodobé faktory posilňujú nasmerovanie a rýchlosť zmien a vyvolávajú náhle cenové skoky.

Nepriaznivé poveternostné podmienky zasiahli viacero hlavných produkujúcich a vyvážajúcich krajín a viedli k mimoriadne slabým úrodám. Napríklad Austráliu postihli za posledných šesť sezón tri suchá, pričom úroda v roku 2006 klesla na 50 %. Výpadok v zásobovaní obilninami v súvislosti s počasím predstavoval v Severnej Amerike, Európe a Austrálii v roku 2006 viac ako 60 miliónov ton, čo je štyrikrát viac než nárast spotreby obilnín na etanol v týchto krajinách. Prudký nárast cien poľnohospodárskych komodít nebolo možné zmierniť uvoľnením zásob, keďže svetové zásoby sú na mimoriadne nízkej úrovni. Podľa prognózy FAO sa predpokladá, že v rokoch 2007/2008 poklesnú svetové zásoby obilnín na 405 miliónov ton, čo predstavuje 25-ročné minimum a pokles o 21 miliónov ton (5 %) oproti už nízkej úrovni z predchádzajúceho roku. Intervenčné zásoby EÚ sú oslabené.

Okrem iného sa prejavil vplyv vývoja na finančných trhoch. Došlo k zvýšenej aktivite investorov špekulujúcich na finančných trhoch s komoditami, aby sa zaistili voči cenovým rizikám, alebo využili nadmernú likviditu v nadväznosti na krízu na finančnom trhu. Tieto aktivity vedú k zvýšenému pohybu cien a nestálosti na termínovaných a spotových komoditných trhoch a prispeli k zvýšeniu základných cenových pohybov. Ich vplyv na dlhodobú tvorbu cien ostáva neistý.

- ***Znehodnotenie amerického dolára*** takisto prispelo k pohybu cien nahor. Vplyvy výmenného kurzu takisto prispeli k nerovnomernému rozloženiu dosahu zvýšených cien. Pri krajinách, ktorých meny sú naviazané na euro (napríklad krajiny používajúce frank CFA v západnej a strednej Afrike) sa negatívne vplyvy do istej miery zmiernili. Osobitne ťažko sú postihnuté tie krajiny, ktorých meny sa znehodnocujú.
- ***Niektoré vyvážajúce krajiny reagovali na zvýšené ceny reštriktívnymi vývoznými politikami.*** India zaviedla zákaz vývozu, Vietnam a Thajsko vývozné obmedzenia na ryžu, Indonézia vývozné dane na palmový olej, Kazachstan zákaz vývozu pšenice. Takéto dane a zákazy vývozu sú zamerané na ochranu domácich trhov v krátkodobom horizonte pred výpadkami v zásobovaní a pred cenovými otrasmi. Avšak vyvíjajú ďalší tlak na medzinárodné poľnohospodárske trhy najmä na úkor rozvojových krajín dovážajúcich potraviny. V strednodobom horizonte sú takéto obmedzenia zlým trhovým signálom, pričom nepodnecujú pestovateľov k investíciám a zvyšovaniu produkcie a prispievajú k nerovnováhe na regionálnych trhoch.

Vplyv vzájomného pôsobenia týchto skutočností na poľnohospodárske ceny sa v krátkodobom horizonte pri poľnohospodárskych produktoch umocňuje relatívnou nepružnosťou ponuky a dopytu. Poľnohospodárska produkcia je sezónna s časovým odstupom medzi signálmi trhu a reakciou producenta. V predchádzajúcich rokoch sa do poľnohospodárstva v rozvojových krajinách investovalo nedostatočne. A napokon, len pomerne malá časť svetovej produkcie sa dostáva na svetové poľnohospodárske trhy (obchoduje sa so 16 % svetovej produkcie pšenice, 8 % mliečnych výrobkov a 7 % ryže), ktorá čoraz viac pochádza z malého počtu vyvážajúcich krajín.

4. STREDNODOBÝ VÝHLAD

Poľnohospodárske ceny podliehajú cyklickým výkyvom. V uplynulom storočí dosiahli viaceré vrcholov. Kľúčovou otázkou je, či v tomto prípade budúca úprava smerom nadol bude postačovať na to, aby sa odstránili predchádzajúce zvýšenia, alebo vstupujeme do obdobia stále vyšších cenových úrovní poľnohospodárskych komodít.

Zo všetkých analýz vyplýva, že vysoké ceny potravín nie sú dočasným javom, ale je predpoklad, že pretrvajú v strednodobom horizonte, s najväčšou pravdepodobnosťou však nie na rekordných úrovniach, ktoré nedávno dosiahli. Nedávny nárast cien komodít bol spojený s určitými dočasnými faktormi, ako predovšetkým výpadkami v produkcii súvisiacimi s poveternostnými podmienkami. Návrat k priemerným úrodám by tak mal uvoľniť napätú situáciu na poľnohospodárskych trhoch a prispieť k zníženiu cien potravín. Ak sú však niektoré zo základných faktorov štrukturálne a dlhotrvajúce, je pravdepodobné, že nerovnováha medzi dynamickým rastom dopytu a zvýšením ponuky naďalej pretrvá.

Zo všetkých uvedených skutočností vyplýva, že zníženie cien na predkrízovú úroveň nie je v krátkodobom až strednodobom horizonte pravdepodobné. V prognózach Výskumného ústavu pre výživu a poľnohospodársku politiku (FAPRI) a OECD sa uvádza, že aj za predpokladu návratu k normálnym poveternostným podmienkam a k normálnym dodávkam sa priemerná cena komodít, v nominálnom vyjadrení, bude v strednodobom horizonte pohybovať nad úrovňami, ktoré prevažovali v uplynulých rokoch. Je nepravdepodobné, že by akýkoľvek krátkodobý pokles pretrval.

Technologické zlepšenia, rast výnosov a rozšírenie produkčnej plochy môžu napomôcť uspokojiť rast dopytu a znížiť cenový rast. Avšak aj za predpokladu stálych priaznivých klimatických podmienok bude viaceru faktorov obmedzovať tempo, akým sa môže produkcia dostať na úroveň dopytu. Faktory, akými sú dostupnosť pôdy a vody, ceny poľnohospodárskych vstupov, technologické inovácie a investície, budú obmedzovať možnosti rastu produktivity.

5. VPLYV V RÁMCI EÚ

Stúpajúce ceny komodít prispeli k vyššej cene potravín a celkovej inflácii v EÚ. Celková inflácia v EÚ vzrástla z 1,9 % v auguste 2007 na 3,8 % v marci 2008. Rast cien potravín (okrem alkoholu a tabaku) stúpol z 2,7 % na 6,9 %. Podobne rast cien energií stúpol z - 0,6 % na 10,9 %.

Avšak premietnutie tohto rastu do spotrebiteľských cien obmedzovali tri faktory: i) zhodnocovanie eura, ii) znižujúci sa podiel poľnohospodárskych surovín na výrobných nákladoch potravín v porovnaní s nákladmi na energie a pracovnú silu (najmä v dôsledku intenzívnejšieho spracovávaní) a iii) nízky podiel potravín na celkových výdavkoch domácností (v súčasnosti priemerná domácnosť v EÚ-27 minie na potraviny približne 14 % svojho celkového príjmu). Konkurenčná štruktúra reťazca zásobovania potravinami, ako napríklad úroveň koncentrácie odvetvia maloobchodu a distribúcie, môžu takisto ovplyvňovať rozdielnu mieru a tempo, akými sa nárast cien surovín premieta do spotrebiteľských cien v jednotlivých členských štátoch.

V prípade chleba sa cena suroviny, teda múka, podieľa na celkových výrobných nákladoch 5 %, pričom hlavnými faktormi, pokiaľ ide o náklady, sú práca, energie a kapitál.

Inflácia bola vyššia pri spracovaných potravinách (pri ktorých sa ceny surovín premietajú v menšej miere) ***než pri nespracovaných potravinách*** (ako napríklad ovocie a zelenina, ale aj mäso). V EÚ sa inflácia pri spracovaných potravinách (vrátane kategórií, akými sú „chlieb a obilniny“ a „mlieko, syr a vajcia“, ale s výnimkou alkoholu a tabaku) zvýšila z 2,3 % v júli 2007 na 9,4 % v marci 2008. Takisto vzrástla inflácia pri nespracovaných potravinách z 2,6 % v septembri 2007 na 4,2 % v marci 2008. V porovnaní so spracovanými potravinami išlo o postupnejší a miernejší nárast. Dôvodom, prečo sa pri spracovaných potravinách inflácia prejavila vo väčšej miere než pri nepracovaných potravinách je, že suroviny používané v spracovaných potravinách sú citlivé na zvýšenie cien (samotných potravín ale aj iných vstupov, ako napríklad energie), zatiaľ čo pri nespracovaných potravinách, ako napríklad zelenina, ovocie a ryby, sa zvýšenie cien neprejavilo. Pokiaľ ide o mäso, možno to vysvetliť časovým odstupom medzi zvýšenými nákladmi na krmivá v dôsledku zvýšených cien obilnín a výslednou zvýšenou cenou živočíšnej produkcie.

V súlade s analýzami, ktoré sa v tejto oblasti uskutočnili, priemerné zvýšenie spotrebiteľských výdavkov na potraviny v EÚ 27 vyplývajúce z nárastu cien poľnohospodárskych produktov predstavuje od februára 2007 do februára 2008 5 %, čím sa kúpyschopnosť priemernej domácnosti EÚ znížila o 0,7 %.

Vplyv nárastu cien potravín pocítili jednotlivé členské štáty a spoločenské vrstvy v každom členskom štáte rôzne. Rozdiely sa môžu spájať s odlišnosťami členských štátov, pokiaľ ide trhovú štruktúru, spotrebiteľské návyky, príjmové úrovne a výdavky domácností na potraviny. Kým nárast cien potravín v EÚ-15 bol približne 5 – 7 %, v nových členských štátoch bol oveľa vyšší (21,8 % Bulharsku a 17 % v Estónsku). Vychádza to z vyššieho podielu výdavkov na potraviny v rozpočte domácností. Percentuálny podiel na výdavkoch domácností sa pohybuje od 9,06 % v Spojenom kráľovstve do 41,87 % v Rumunsku. Okrem toho v najchudobnejších 20 % domácností sa minie na potraviny oveľa väčšia časť rozpočtu domácností. Napríklad v Rumunsku je to 56,8 %, v Litve 43,4 %, v Bulharsku 42 %, v Lotyšsku 38,2 %, na Slovensku 30,7 %, v Maďarsku 27,2 %. Takisto v niektorých krajinách s vyššou príjmovou úrovňou je podiel prostriedkov vynaložených na potraviny podstatne vyšší v porovnaní s priemernou domácnosťou (27 % v Taliansku, 23,8 % v Španielsku, 19,9 % v Slovinsku, 20,2 % v Grécku, 22,6 % na Cypre, 16, 2 % v Írsku, 14 % v Nemecku).

Hoci v rozdielnej miere, rastúce ceny prospeli poľnohospodárom EÚ v niektorých sektoroch. Zatiaľ čo producentom obilnín vysoké ceny prospievajú, na producentov dobytka vplyvajú negatívne zvýšené ceny krmív. Vzhľadom na platný systém kvót, a teda obmedzenia zvýšenia odbytu, nie je umožnené v plnej miere využiť svetový nárast cien ani zo strany producentov a spracovateľov v odvetví mlieka.

6. VPLYV NA GLOBÁLNEJ ÚROVNI

V rozvojových krajinách môže vplyv rastúcich cien potravín viesť v krátkodobom a dlhodobom horizonte k rozdielnym výsledkom. Nedávne násilné protesty a pouličné nepokoje pre potraviny v Latinskej Amerike, Afrike a Ázii dokladajú okamžitý a silný dosah na najchudobnejšie skupiny svetového obyvateľstva, pričom je ohrozený niekoľkoročný pokrok na ceste k rozvojovým cieľom tisícročia (MDG). Z dlhodobejšieho pohľadu by sa rastúce ceny mohli premeniť na príležitosť, ako pomôcť vidieckemu obyvateľstvu v niektorých rozvojových krajinách na ceste z chudoby. Podrobnejšia analýza ukazuje, že vplyvy sa medzi jednotlivými krajinami, ale aj v rámci krajín výrazne líšia.

Kríza dolieha najt'azšie na rozvojové krajiny, ktoré sú čistými dovozcami potravín, ako napríklad africké krajiny, ale aj na Filipíny, Indonéziu a Čínu. V súvislosti s rastom cien sú najzraniteľnejšími krajinami tie, ktoré sú závislé od potravinovej pomoci a súčasne sú aj dovozcami energií. Podľa FAO² sa predpokladá, že náklady najchudobnejších krajín na dovoz obilnín sa v rokoch 2007/2008 zvýši o 56 %, čomu predchádzal výrazný nárast o 37 % v rokoch 2006/2007. Pri nízkopříjmových krajinách v Afrike s nedostatkom potravín sa predpokladá, že náklady na obilniny vzrastú o 74 %. V týchto krajinách sa potraviny na cenách v rámci spotrebného koša podieľajú najvýraznejšou mierou, plné premietnutie vyšších cien potravín znamená vyššiu infláciu a z dôvodu prísnejšej menovej politiky možný nepriaznivý makroekonomický vplyv na stabilitu a (alebo) rast.

Na agregovanej úrovni na medzinárodnom poli víťazia čistí vývozcovia potravín. Čistí vývozcovia majú v zásade príležitosť využiť zlepšené podmienky obchodovania. Vysoké svetové ceny potravinárskych plodín prospievajú napríklad USA (pšenica, kukurica, ryža, sója), Argentíne (pšenica, kukurica, ryža, sója), Brazílii (kukurica, ryža, sója), Kanade (pšenica, repka olejná), Paraguaju (kukurica, sója), Uruguaju (kukurica, ryža, sója), Rusku (pšenica), Thajsku (ryža, kasava) a Vietnamu (ryža), ako aj Austrálii. Niektoré z týchto krajín však zaviedli vývozné obmedzenia, aby udržali nízke domáce ceny potravín. Ide napríklad o Argentínu, Egypt, Indiu, Pakistan, Kambodžu a Ukrajinu. Podobné vývozné opatrenia uplatňuje 20 krajín.

Len málokto spochybňuje skutočnosť, že vplyv na životné podmienky chudobného obyvateľstva sveta, najmä z krátkodobého hľadiska, je negatívny. Zatiaľ čo domácnosti, ktoré sú čistými predajcami potravín, môžu získať, domácnosti, ktoré potraviny nakupujú, trpia. Ťarchu nárastu cien potravín znáša chudobné mestské obyvateľstvo, ale aj chudobní na vidieku. Vo vidieckych oblastiach rozvojových krajín je veľa čistých nákupcov potravín (drobní poľnohospodári, vidiecki poľnohospodárski robotníci, domácnosti neživiace sa poľnohospodárstvom, domácnosti bezzemkov závislých od finančnej podpory atď.). Táto skupina viac stráca, než získava. V rozvojových krajinách minie chudobná domácnosť v priemere približne 50 – 60 % svojho rozpočtu na potraviny a 10 % na energie. Napríklad pri domácnosti v subsaharskej Afrike, ktorá žije z 5 USD na deň to znamená, že 3 USD míňa na potraviny, 0,5 USD na energie a 1,5 USD na iné výdavky. 50 % nárast cien potravín znamená, že denné výdavky takejto rodiny na iné potreby ako potraviny sa budú musieť znížiť o 1,5 USD. Ak aj z krátkodobého pohľadu zvýšené ceny neviedli k nedostatku potravín, premietli sa do prehĺbenia chudoby, podvýživy a zvýšenej citlivosti na ďalšie vonkajšie otrasy. Podľa predbežných odhadov Svetovej banky prudký nárast cien potravín môže prehĺbiť chudobu v prípade 100 miliónov ľudí.

Zo strednodobého až dlhodobého hľadiska rastúce ceny potravín vytvárajú pre poľnohospodárov nové zárobné možnosti a poľnohospodárstvo by mohlo vo väčšej miere prispieť k hospodárskemu rastu, aj keď sa tento vývoj môže spomaliť niekoľkými faktormi. Vysoké poľnohospodárske ceny stimulujú verejné a súkromné investície a programy na zvýšenie produktivity, zlepšenie infraštruktúry, rozšírenie produkcie na menej úrodnú pôdu a posilnenie efektivity poľnohospodárskych trhov. Pozitívne účinky by sa mohli prejaviť v celom hospodárstve, a to zvýšením dopytu po pracovnej sile a príjmov vo vidieckych oblastiach, zastavením vysídľovania do mestských oblastí, znížením chudoby a zlepšením potravinovej bezpečnosti. Viacero faktorov však môže tento vývoj spomaliť. Vo viacerých krajinách sa určitými formami vládnych opatrení obmedzujú stimuly pre producentov, aby

² FAO, Prognózy úrod a potravinová situácia (Crop prospects and food situation), č. 2, apríl 2008.

investovali a zvyšovali svoju produkciu. Ďalšími faktormi sú zemepisná poloha trhov, ich organizácia, nedostatok informácií, moc niektorých činiteľov v poľnohospodársko – potravinárskom reťazci, ťažkosti pri prístupe k osivu, hnojivám a úverom ako aj nedostatočné investície do vidieckej infraštruktúry v minulosti. Všetky tieto faktory malým vidieckym producentom škodia. Bude potrebný istý čas, aby zásahy do vidieckej ekonomiky, ktorými sa môžu vytvoriť nové príležitosti, osožili chudobným a vyvolali zvýšenie poľnohospodárskej produkcie.

7. PRVKY REAKCIE EÚ

Na úrovni EÚ môžu politické iniciatívy prebiehať v troch vzájomne sa dopĺňujúcich smeroch činností:

- (a) opatrenia na krátkodobé a strednodobé zmiernenie vplyvu potravinového cenového šoku,
- (b) opatrenia na dlhodobejšie zlepšenie zásobovania poľnohospodárskymi výrobkami a na zaistenie potravinovej bezpečnosti,
- (c) opatrenia s cieľom prispieť ku globálnemu úsiliu o riešenie vplyvu nárastu cien na chudobné skupiny obyvateľov.

a) Opatrenia na krátkodobé a strednodobé zmiernenie vplyvu nárastu cien

(1) **Monitorovanie vývoja cien.** Vzhľadom na nestálosť a zložitosť súčasných cenových trendov bude Komisia dôkladne monitorovať vývoj cien v rámci EÚ a na medzinárodnej úrovni a do konca roka podá správu o vývoji situácie.

(2) **Prispôsobenie spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP).** Nedávno sa prijalo niekoľko úprav v riadení trhu spoločnej poľnohospodárskej politiky s cieľom zmierniť vplyv nárastu cien. Boli predané intervenčné zásoby. Okrem toho boli prijaté tri konkrétne opatrenia, prostredníctvom ktorých bude možné priamo reagovať na mimoriadne vysoké úrovne cien na trhoch s obilím. Po prvé, Rada v septembri 2007 rozhodla o pozastavení povinnosti poľnohospodárov vyňať v roku 2008 z produkcie 10 % svojej ornej pôdy. Rada 20. decembra 2007 okrem toho jednomyselne schválila pozastavenie dovozných ciel na určité druhy obilia pre bežný hospodársky rok (hoci vplyv tohto opatrenia bude zrejme z dôvodu nízkych skutočných ciel obmedzený). Ďalej Rada rozhodla o zvýšení kvót na mlieko o 2 % od roku 2008.

Z všeobecnejšieho hľadiska už podpora príjmu oddelená od produkcie a reforma jednotlivých organizácií trhu spôsobila, že poľnohospodári lepšie reagujú na signály trhu. Viaceré opatrenia zahrnuté v súbore opatrení na hodnotenie stavu (*health check package*), ktorý bol prijatý súčasne s týmto oznámením, napr. zrušenie povinného vyňatia pôdy z produkcie a postupné zvyšovanie kvót na mlieko s cieľom úplne ich odstrániť do roku 2015, predstavujú krok týmto smerom a mali by prispieť k uvoľneniu napätej situácie poľnohospodárskych trhov.

(3) **Opatrenia v prospech najchudobnejších osôb.** Komisia predloží revidovaný program potravinovej bezpečnosti pre najchudobnejšie osoby. V rámci realizácie súčasného programu potravinovej pomoci pre najchudobnejšie osoby, ktorá sa začala v roku 1987, bola medzi 13 miliónov príjemcov v 19 členských štátoch každý rok rozdelená potravinová pomoc v hodnote 300 miliónov EUR.

(4) **Preskúmanie fungovania reťazca zásobovania potravinami.** Komisia zriadi pracovnú skupinu, ktorá bude skúmať fungovanie potravinového reťazca vrátane koncentrácie a segmentácie trhu v odvetví maloobchodu a distribúcie v EÚ, a ktorá do konca roku 2008 vypracuje prvú správu o situácii. Výsledky budú využité najmä pri monitorovaní odvetvia maloobchodu, ktoré bolo stanovené na základe preskúmania jednotného trhu. Komisia sa bude tejto problematike venovať naďalej aj v úzkej spolupráci s vnútroštátnymi orgánmi pre hospodársku súťaž a vyzýva členské štáty, ktoré musia alebo chcú reformovať reštriktívnu reguláciu maloobchodu, aby pokračovali vo svojom úsilí.

(5) **Zabránenie opatreniam s deformačnými účinkami.** Vzhľadom na silný vplyv nárastu cien potravín na kúpyschopnosť domácností s nízkymi príjmami sa v mnohých členských štátoch diskutuje o tom, ako takéto účinky (dočasne) zmierniť. Krátkodobé ciele opatrenia prijaté na zmiernenie vplyvu vyšších cien potravín na chudobnejšie vrstvy obyvateľov by nemali mať deformačné účinky. Komisia bude dôkladne monitorovať aj tento vývoj.

(6) **Analýza špekulatívnych investícií.** Komisia bude dôkladne monitorovať špekulatívne investície na komoditných finančných trhoch a ich vplyv na pohyb cien.

b) Opatrenia na dlhodobé posilnenie zásobovania poľnohospodárskymi produktmi

(1) **Posilnenie udržateľnosti politiky EÚ týkajúcej sa biopalív.** Je potrebné vykonať ďalšie analýzy, aby sa preskúmalo, ako stanovený cieľ EÚ (10 % biopalív v odvetví dopravy do roku 2020) ovplyvní trhové ceny v poľnohospodárstve a využitie pôdy. Simulácie však svedčia o tom, že zvýšenie podielu biopalív z 1 % v roku 2005 na 10 % v roku 2020 si vyžiada ďalších 30 miliónov ton vstupných surovín. Ak sa vezmú do úvahy vedľajšie produkty, znamená to nárast o 4 milióny ton ročne za obdobie 15 rokov. Do roku 2020 by sa ceny obilia mohli v porovnaní s rokom 2006 zvýšiť o 3 – 6 %, repkového semena o 8 – 10 % a slnečnicového semena o 15 % za predpokladu, že 30 % ponuky budú predstavovať biopalivá druhej generácie. Tieto dôsledky však zmierni stále intenzívnejšie využívanie biopalív druhej generácie, ktoré EÚ podporuje. Tieto palivá sa vyrábajú z iných surovín, ako sú potravinárske plodiny, a môžu pochádzať nielen z plodín určených na výrobu energie, ale aj z takých zdrojov, ako sú recyklovateľné rastlinné oleje, živočíšne tuky, vedľajšie produkty odvetví súvisiacich s lesníctvom, zvyšky z lesníckeho a drevárskeho priemyslu, pevný odpad a trávy.

(2) Podpora udržateľnej výroby biopalív na medzinárodnej úrovni. Politika EÚ v oblasti biopalív sa čoraz viac chápe ako súčasť celosvetového trendu podporovať výrobu biopalív. Aktívnu politiku v oblasti biopalív vykonávajú najmä USA, ale aj Brazília, India, Čína a iné krajiny. Ak sa bude pokračovať v súčasnej politike, očakáva sa, že podiel plochy využívanej na pestovanie kukurice určenej na výrobu bioetanolu v USA sa v roku 2016 zvýši na 43 % celkovej plochy, na ktorej sa pestovala kukurica na zrno v roku 2004. V niektorých analýzach sa uvádza riziko, že dopyt po biopalívach nebude pokrytý využitím širokého priestoru pre zvýšenie produktivity, ale vytlačením potravinárskych plodín. Aby sa minimalizovalo podobné riziko v EÚ, jedným z kľúčových prvkov v návrhu Komisie na smernicu o obnoviteľných zdrojoch energie, ktorý sa zameriava na dôsledky skleníkových plynov, biologickú rozmanitosť a vplyv na využitie poľnohospodárskej pôdy, je systém udržateľnosti biopalív. Systém okrem toho zahŕňa pravidelné monitorovanie celej škály hospodárskych, sociálnych a enviromentálnych vplyvov vrátane pozitívnych a negatívnych vplyvov na potravinovú bezpečnosť, a podávanie správ o týchto vplyvoch. Navrhovaný systém bude platiť pre biopalivá vyrobené v EÚ alebo dovážané biopalivá a je plne zlučiteľný so záväzkami EÚ podľa medzinárodných pravidiel obchodu. Tým, že EÚ povzbudí spotrebiteľov a výrobcov biopalív mimo EÚ, aby prijali podobné kritériá udržateľnosti, a aktívne podporí globálny vývoj biopalív druhej a tretej generácie, môže významne prispieť k formovaniu budúceho vývoja biopalív.

(3) Posilnenie poľnohospodárskeho výskumu a získavanie súvisiacich znalostí na podporu udržateľného rastu produktivity poľnohospodárstva v Európe i v rozvojových krajinách, napr. pestovaním nových druhov plodín a zlepšením systémov pestovania s vyššími a stabilnejšími výnosmi, efektívnejším využívaním vody, väčšou odolnosťou voči chorobám a enviromentálnym stresom a menšou potrebou pesticídov. Komisia bude aj naďalej uľahčovať koordináciu medzi členskými štátmi a prostredníctvom 7. rámcového programu pre výskum bude poskytovať možnosti spolupráce vo výskume medzi Európou a rozvojovými krajinami. Aj naďalej bude významným spôsobom podporovať medzinárodný systém poľnohospodárskeho výskumu (najmä poradnú skupinu pre medzinárodný poľnohospodársky výskum). Táto podpora v súčasnosti predstavuje 32,5 milióna EUR a od roku 2008 by sa mala takmer zdvojnásobiť a v období troch ďalších rokov dosiahnuť v priemere 63 miliónov EUR ročne.

(4) Zachovanie otvorenej, ale obozretnej politiky v oblasti geneticky modifikovaných organizmov (GMO). Pestovanie GMO sa naďalej rozširuje v tretích krajinách a dopyt po sójových bôboch a sójovej múčke rastie aj v EÚ, kde je odvetvie živočíšnej výroby vo veľkej miere závislé od dovozu bielkovín rastlinného pôvodu, predovšetkým sójových bôbov a odvodených produktov. V Európe sa GMO pestujú len v obmedzenej miere, a to na výrobu krmív a biopalív, zatiaľ čo vo svete sa ich pestovanie rýchlo rozširuje. Podľa právneho rámca EÚ je pre GMO potrebné predbežné povolenie pred uvedením na trh na základe účinných, vedecky podložených noriem na povoľovanie, to znamená, že EÚ má prísny systém povoľovania. Komisia bude aj naďalej vykonávať tieto právne predpisy a spracovávať žiadosti o povolenie v súlade s postupmi uvedenými v príslušných predpisoch a za súčasných okolností venovať osobitnú pozornosť dovozu krmív.

c) Opatrenia na riešenie dôsledkov krízy na medzinárodnej úrovni

(1) Pokračujúca podpora otvorenej obchodnej politiky a snaha o skoré uzatvorenie rozvojovej agendy z Dauha. Výsledky kola rokovaní v Dauha môžu rozvojovým krajinám priniesť významné potenciálne výhody v podobe nových trhových príležitostí, ktoré by mohli pomôcť získať dodatočné príjmy z vývozu, stimulovať poľnohospodársku produkciu a zvýšiť dostupnosť potravín, a tým zmierniť vplyv súčasného nárastu cien potravín. Samotná EÚ už umožnila najmenej rozvinutým krajinám bezcolný a kvótami neobmedzený prístup na svoje trhy. Rovnaký prístup je v súčasnosti rozšírený aj na krajiny AKT v rámci dohôd o hospodárskom partnerstve. Otázka negatívneho vplyvu vývozných obmedzení by sa mala riešiť na budúcich zasadnutiach WTO a iných príslušných medzinárodných fórach.

(2) Ochota zachovať humanitárne záväzky EÚ a zvýšiť príspevok EÚ k celosvetovému úsiliu riešiť vplyv krízy na chudobné obyvateľstvo. Veľké medzinárodné organizácie (WFP, FAO, Svetová banka, MMF) varujú pred hroziacou humanitárnou krízou, ktorá by nemusela byť vyvolaná celosvetovým nedostatkom potravín, ale zhoršením dostupnosti potravín pre najzraniteľnejšie skupiny obyvateľov na svete. Vplyv rastúcich cien potravín na dodávky potravinovej pomoci bol len čiastočne utlmený navýšením zdrojov zo strany darcov. Svetový program potravinovej pomoci (WFP) požiadal o dodatočné finančné prostriedky vo výške približne 750 miliónov USD, aby sa mohla zabezpečiť potravinová pomoc v súvislosti s humanitárnymi a rozvojovými úlohami plánovanými na rok 2008; táto potreba bola pokrytá len čiastočne. Nárast prevádzkových nákladov ovplyvnil aj ostatné agentúry OSN, agentúry Červeného kríža a mimovládne organizácie. Zdá sa, že rozdiel medzi dostupnými zdrojmi a čoraz vyššími nákladmi na operácie sa bude ďalej zväčšovať. Komisia v roku 2008 doteraz zmobilizovala 333 miliónov EUR na krátkodobú pomoc. Komisia bude dôkladne monitorovať vývoj potrieb humanitárnej pomoci a skúma spôsoby, akými by sa mohli získať dodatočné finančné prostriedky na prebiehajúce alebo plánované iniciatívy a pokryť možné nepredvídané humanitárne potreby od roku 2008 do roku 2010.

(3) Podpora krátkodobých a dlhodobjších štrukturálnych opatrení prostredníctvom rozvojovej politiky EÚ. Z dlhodobjšieho hľadiska sa problémy so zásobovaním v rozvojových krajinách môžu vyriešiť len prostredníctvom posilnenia politiky a investícií do rozvoja vidieka, potravinovej bezpečnosti a poľnohospodárstva. Tento prístup podporia programy EÚ pre rozvojovú spoluprácu. Stále väčší počet afrických krajín (22) označuje rozvoj vidieka, poľnohospodárstvo a (alebo) potravinovú bezpečnosť za kľúčové oblasti, do ktorých by mala smerovať podpora z 10. Európskeho rozvojového fondu (2008 – 2013). Podpora Spoločenstva v tejto oblasti by mala v nasledujúcich piatich rokoch dosiahnuť okolo 3,5 miliardy EUR. V rámci tematického programu potravinovej bezpečnosti sa na globálnej, kontinentálnej a regionálnej úrovni podporujú opatrenia na zlepšenie potravinovej bezpečnosti pre najchudobnejších obyvateľov, pričom je zaručený súlad, komplementárnosť a nadväznosť iniciatív Spoločenstva, a to aj v oblasti prechodu z núdzovej pomoci na rozvoj. Rozvojová spolupráca by mohla prebiehať v dvoch smeroch: na jednej strane podporiť bezpečnostné siete vrátane priameho presunu prostriedkov na sociálnu ochranu chudobných (mestských a vidieckych) obyvateľov, aby sa mohli vyrovnáť s cenovým šokom a trvalo vysokými cenami, a na druhej strane zaradiť poľnohospodárstvo medzi prioritné oblasti v rámci rozvojových programov a prijať opatrenia na podporu zvýšenia produktivity najmä v prípade drobných poľnohospodárov. Podpora zásobovania v samotných rozvojových krajinách si vyžaduje investície do zabezpečenia priaznivého prostredia, najmä do infraštruktúry vidieka a reformy poľnohospodárskej politiky, inštitúcií a systémov využívania pôdy. K zvyšovaniu produktivity v poľnohospodárstve a k strednodobému až dlhodobému zaisteniu potravinovej

bezpečnosti by mohli rozhodujúcim spôsobom prispieť aj väčšie investície do programov poľnohospodárskeho výskumu.

(4) Lepšia koordinácia príspevku EÚ k medzinárodnej reakcii. EÚ plne podporuje najnovšie iniciatívy pod záštitou OSN a ďalšie činnosti na zabezpečenie účinnej multilaterálnej reakcie, pri ktorej by sa minimalizovala duplicita a zaručila maximálna efektívnosť a v prípade ktorej sa dá predpokladať podobný vývoj v budúcnosti. Aby bolo možné zaručiť komplementárnosť a deľbu práce, je potrebný koordinovaný prístup medzi EÚ a jej členskými štátmi.

(5) Ak bude nárast cien potravín a komodít trvalý, môže ovplyvniť bezpečnosť vo svete a v EÚ, pričom sa nedajú vylúčiť konflikty týkajúce sa obmedzených zdrojov a zvyšujúcej sa migrácie obyvateľov. Táto problematika by sa preto mala zohľadniť pri prebiehajúcom opätovnom preskúmaní európskej bezpečnostnej stratégie z roku 2003.

8. ZÁVERY

Európska komisia bude naďalej monitorovať vývoj situácie a dôvody zvýšenia cien potravín. Vyzýva Európsku radu, aby podporila návrhy predložené v tomto oznámení a použila ich ako východisko pri riešení problematiky zvyšovania cien potravín v rámci EÚ a na medzinárodnej úrovni.