

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie znaczenia handlu produktami rolnymi dla przyszłego rozwoju rolnictwa i gospodarki rolnej w UE w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/15)

Sprawozdawca: Volker PETERSEN

Dnia 19 lutego 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

znaczenia handlu produktami rolnymi dla przyszłego rozwoju rolnictwa i gospodarki rolnej w UE w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 13 lipca 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 179 do 1 (7 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. WPR została w dużym stopniu zliberalizowana, jeśli chodzi o politykę rynkową i cenową. Unijny rynek rolny jest otwarty i stanowi część globalnego rynku, który kieruje się popytem i podażą. W ostatniej dekadzie, wraz z otwarciem rynków, niezwykle dynamicznie rozwinął się handel produktami rolnymi między UE a krajami trzecimi.

1.2. W tym kontekście EKES stwierdza, że handel ten ma zasadnicze znaczenie gospodarcze dla rolnictwa i sektora rolno-spożywczego oraz dla obszarów wiejskich. Komitet z niepokojem odnotowuje, że dyskusje w społeczeństwie niekiedy krytycznie odnoszą się do handlu produktami rolnymi, w przeciwieństwie do innych gałęzi gospodarki, jak branża motoryzacyjna czy chemiczna.

1.3. Tymczasem na handlu tym bez wątpienia spoczywa szczególna odpowiedzialność w świecie, na którym panuje głód lub brakuje żywności bądź jej jakość jest niewystarczająca. EKES ma świadomość tej odpowiedzialności. Świat charakteryzujący się rosnącą liczbą ludności, rosnącymi zarobkami w wielu krajach i coraz większą biedą w innych wymaga z jednej strony zaspokojenia popytu tych, którzy są w stanie za to zapłacić, a z drugiej strony – udzielenia pomocy i wsparcia tym, którzy nie są w stanie zaradzić własnymi siłami głodowi i niedostatkowi.

1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje daleko idącą spójność unijnej polityki rolnej i polityki na rzecz rozwoju. Jego zdaniem stanowi to warunek wyważonego ukierunkowania i realizacji zadań handlu produktami rolnymi oraz działań na rzecz rozwoju.

1.5. Komitet opowiada się za zrównoważonym wspieraniem rolnictwa i sektora rolno-spożywczego UE, tak aby mogły one z powodzeniem uczestniczyć w coraz bardziej rozwijającym się światowym handlu produktami rolnymi. Handel produktami rolnymi wnosi istotny wkład w zachowanie struktur gospodarczych na obszarach wiejskich w UE. Jednocześnie zapewnia on, w kontekście wielopoziomowego łańcucha wartości produktów spożywczych, 40 mln wymagających wysokich kwalifikacji miejsc pracy w UE, które są mniej podatne na kryzys niż w innych sektorach.

1.6. Zawierane przez UE dwustronne umowy o wolnym handlu mogą wnieść ważny wkład w znoszenie barier pozataryfowych. Jednocześnie po obu stronach zawsze znajdują się regulacje niepoddające się negocjacji. Dlatego też trzeba znaleźć przepisy ułatwiające handel w warunkach braku harmonizacji.

1.7. MŚP w znacznym stopniu przyczyniają się do unijnego handlu produktami rolnymi. W kontekście międzynarodowym zależą one przede wszystkim od trwałego wsparcia administracyjnego dla otwarcia rynków w krajach trzecich; wsparcie to powinno zostać zapewnione przez właściwe organy UE.

1.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje rozbudowywanie umów o partnerstwie z krajami rozwijającymi się. Pozwoli im to skorzystać z pozytywnych efektów otwartego i sprawiedliwego handlu. Celem takich umów powinno być wsparcie pewnego stopnia samowystarczalności tych państw w zakresie zaopatrzenia w produkty rolne; rola handlu produktami rolnymi może polegać na uzupełnianiu produkcji lokalnej.

2. Kontekst

2.1. Handel produktami rolnymi i przetworzonymi środkami spożywczymi zawsze miał szczególne znaczenie. W dotkniętym dwoma wojnami światowymi XX w. długo panowało odgórne regulowanie międzynarodowego handlu produktami rolnymi. W podpisanym po II wojnie światowej Układzie ogólnym w sprawie taryf celnych i handlu (GATT) handel produktami rolnymi był jeszcze traktowany szczególnie i został wyłączony z procesów liberalizacji. Dopiero negocjacje handlowe Rundy Urugwajskiej GATT, zakończone w 1993 r., doprowadziły do ściślejszego uwzględnienia handlu produktami rolnymi w przepisach GATT. Unia przyjęła wówczas na siebie zobowiązanie do zmniejszenia pomocy wewnętrznej oraz stopniowego znoszenia ceł i subsydiów wywozowych. Zaowocowało to, z nielicznymi wyjątkami, szeroko zakrojoną liberalizacją unijnego handlu produktami rolnymi w wyniku zniesienia taryfowych barier w imporcie oraz subsydiów wywozowych. Niemniej międzynarodowy handel produktami rolnymi nadal jest dość silnie regulowany, przede wszystkim normami pozataryfowymi.

2.2. EKES zajął już stanowisko na temat ogólnych kwestii handlowych⁽¹⁾. Podkreślał przy tym znaczenie handlu dla stałości wzrostu, a tym samym dla skutecznego rozwoju społecznej gospodarki rynkowej. Komitet opowiada się za otwartym i sprawiedliwym handlem. Tylko w ten sposób postępujące procesy globalizacji i umiędzynarodowienia rynków mogą przynieść korzyści i szanse wszystkim państwom, zgodnie z ich potencjałem gospodarczym.

2.3. EKES zawsze uwzględniał w swoich dotychczasowych opiniach dotyczących handlu również interesy krajów rozwijających się oraz poświęcał tym państwom dużo uwagi. Opowiadał się za tym, by handel i polityka handlowa w zglobalizowanym świecie wnosili wkład we wzrost i rozwój krajów o różnym stopniu zaawansowania.

2.4. Dyskusja na temat roli handlu produktami rolnymi przebiega w atmosferze napięcia. W ubiegłych latach na całym świecie rozwinął się uzależniony od zamożności popyt na produkty rolne i spożywcze, np. w krajach wschodzących, gdzie rośnie liczba ludności i poziom dochodów. Handel produktami rolnymi nie zmienił jednak faktu, że nadal mamy do czynienia z niedostatkiem żywności. Przede wszystkim z powodu małej siły nabywczej prawie 800 mln ludzi na całym świecie cierpi głód.

2.5. W niniejszej opinii EKES pragnie zbadać możliwości, jakie dla rolnictwa i gospodarki rolnej UE ma coraz intensywniejszy światowy handel produktami rolnymi. Nie wolno przy tym zapominać o odpowiedzialności względem krajów rozwijających się, którą musi na siebie przyjąć również Unia Europejska.

3. Unijny handel produktami rolnymi w ogólnym kontekście gospodarczym

Znaczenie handlu produktami rolnymi dla handlu zewnętrznego UE

3.1. Eksport produktów rolnych UE wyniósł w 2014 r. ok. 125 mld EUR i stanowił 7 % całkowitego eksportu Unii. Jednak rozwijał się on dynamiczniej niż całkowity eksport: widać to zarówno na przykładzie wzrostu o 2,2 % w porównaniu z poprzednim rokiem, jak i rocznej zmiany na poziomie 8 % w okresie 2005–2014. Całkowity eksport zaś doświadczył w 2014 r. 2-procentowego spadku w porównaniu z 2013 r. (5,5 % rocznego wzrostu w okresie 2005–2014).

⁽¹⁾ Dz.U. C 43 z 15.2.2012, s. 73; Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 77; Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 1; Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 44.

Podobnie wygląda sytuacja w wypadku importu produktów rolnych, który w 2014 r. sięgnął 104 mld EUR, tj. 6,2 % importu UE (zob. tabele od A-1 do A-3 w załączniku).

3.2. Eksport produktów rolnych stanowi stabilny filar handlu zewnętrznego Unii. Zajmuje on czwarte miejsce po branżach maszynowej, chemicznej i farmaceutycznej. W procesie liberalizacji handlu Unia przekształciła się z importera netto w eksportera netto i od 2010 r. osiąga pozytywne saldo w bilansie handlowym w sektorze rolnictwa (w 2014 r. wyniosło ono około 21 mld EUR).

Struktura handlu produktami rolnymi – znaczenie dla wartości dodanej, zatrudnienia i obszarów wiejskich

3.3. Szczególne znaczenie dla niniejszej opinii z inicjatywy własnej ma fakt, iż udział handlu produktami rolnymi w całkowitym handlu zewnętrznym Unii wyniósł w 2014 r. 7 % i był znacznie wyższy niż udział całego sektora rolnictwa i sektora rolno-spożywczego w PKB (kształtujący się na poziomie 3,5 %).

3.4. Ta wyraźna różnica między ogólnogospodarczym znaczeniem sektora a znaczeniem, jakie dla handlu zewnętrznego ma handel produktami rolnymi, uwypukla coraz ważniejszą pozycję tego ostatniego. Wzrost w rolnictwie i sektorze rolno-spożywczym coraz bardziej będzie zależał od eksportu.

3.5. Ogólnogospodarcze znaczenie łańcucha wartości środków spożywczych:

- Unijny handel produktami rolnymi nie jest, jak często wydaje się społeczeństwu, kwestią związaną wyłącznie z rolnictwem. Obecnie ponad jedna czwarta dochodów rolników opiera się na eksporcie produktów rolnych. Już dziś jest on ważną podporą i pozostanie nią w przyszłości, jeśli chodzi o utrzymanie fundamentów gospodarczych na obszarach wiejskich UE, które borykają się z problemami wywołanymi urbanizacją i zmianami demograficznymi.
- Eksport produktów rolnych składa się w 2/3 z produktów gotowych, które zostały wytworzone z surowców w wielowymiarowym procesie obróbki i tworzenia wartości dodanej. Są one wynikiem współoddziaływania wielopoziomowego i wydajnego łańcucha wartości wysoce konkurencyjnego w wymiarze międzynarodowym. Jego zasięg rozpościera się od środków do produkcji rolnej, aż po rolników, sektor rolno-spożywczy i przedsiębiorstwa handlowe. Ogólnie w firmach należących do tego łańcucha wartości zatrudnionych jest w UE ok. 40 mln osób. Są to względnie stabilne miejsca pracy mniej podatne na kryzys niż w innych sektorach.

Handel produktami rolnymi na rynku wewnętrznym UE

3.6. W centrum niniejszej opinii znajduje się handel produktami rolnymi z krajami trzecimi. Niemniej należy pobieżnie przyjrzeć się temu handlowi w wymiarze wewnątrzspółnotowym. Wewnętrzny obrót w UE ma o wiele większe znaczenie dla państw członkowskich niż handel zewnętrzny. W 2014 r. prawie 73 % eksportu produktów rolnych wszystkich państw członkowskich trafiło do innych państw UE. Tak więc wspólny rynek wniósł wkład w intensyfikację handlu i tym samym w podniesienie poziomu dobrobytu. Zasady obowiązujące w handlu wewnątrzspółnotowym można również, w zliberalizowanym kontekście międzynarodowym, przenieść na handel z krajami trzecimi.

Pozycja UE w światowym handlu produktami rolnymi

3.7. Od 2013 r. UE zajmuje pierwsze miejsce i w ostatnich dekadach wydatnie przyczyniła się do pozytywnych zmian w światowym handlu produktami rolnymi. Od 2000 r. eksport do krajów trzecich rośnie rocznie o ok. 8 %. Obok tych pozytywnych zmian w unijnym eksporcie produktów rolnych również inne kraje były w stanie zwiększyć dynamikę swojego eksportu. Udział UE w światowym handlu produktami rolnymi spadł z prawie 13 % w 2000 r. do 10,3 % w 2012 r. (zob. tabela A-4 w załączniku).

4. Warunki ramowe rozwoju unijnego handlu produktami rolnymi – wymiar zewnętrzny WPR

4.1. W przeszłości Unia była krytykowana na świecie za swoją politykę eksportu produktów rolnych, m.in. podczas negocjacji w ramach GATT/WTO. Wizerunek ten uległ jednak gruntownej zmianie na przełomie wieku.

4.2. Ceny wynikające ze wspólnej organizacji rynku w UE zostały znacznie obniżone w wyniku kolejnych reform WPR. Ceny rynkowe są obecnie kształtowane w UE w zależności od globalnych zmian w zakresie podaży i popytu i ogólnie odzwierciedlają ceny światowe. Wspólna organizacja rynku stanowi obecnie dla rolnictwa w UE jedynie siatkę bezpieczeństwa, która zadziała w wypadku masowego spadku cen na rynku międzynarodowym. Subsydia wywozowe, które jeszcze w 1992 r. wynosiły 3 mld EUR, nie mają obecnie żadnego znaczenia.

4.3. Z uwagi na to, że Unia jest największym eksporterem produktów rolnych (przed USA, Brazylią, Chinami i Kanadą) oraz największym importerem (przed USA, Chinami, Japonią i Rosją), spoczywa na niej podwójna i coraz większa odpowiedzialność za sytuację żywnościową i bezpieczeństwo żywnościowe na świecie. Z tego też względu należy wydatnie wzmocnić zewnętrzny wymiar WPR i lepiej uwypuklić go wśród priorytetów tej polityki.

4.4. EKES stwierdza, że osiągnięto już znaczne postępy, jeśli chodzi o zapewnienie spójności między WPR a polityką na rzecz rozwoju. Eksport produktów rolnych odbywa się bez subsydiów i nie powoduje zniekształceń rynkowych. W odniesieniu do importu, UE jest jednym z najbardziej otwartych rynków, szczególnie dla krajów rozwijających się. Import z krajów najsłabiej rozwiniętych (48 państw) wyniósł w latach 2011–2013 niecałe 3 % całego importu UE. Ogólnie było to cztery razy więcej niż w wypadku Kanady, USA, Australii i Nowej Zelandii razem wziętych.

5. Handel produktami rolnymi a bezpieczeństwo żywnościowe

Wpływ handlu na bezpieczeństwo żywnościowe i rozwój

5.1. W świecie, który wciąż nie znalazł rozwiązania problemu głodu nękającego ponad 800 mln ludzi w wielu krajach, zwłaszcza afrykańskich i azjatyckich, zadbanie o jakość i ilość wyżywienia musi być jednym z nadrzędnych zadań polityki rolnej i handlowej.

5.2. Z tego powodu handel produktami rolnymi, z uwagi na swoje znaczenie dla bezpieczeństwa żywnościowego, często jest przedmiotem kontrowersyjnych dyskusji w społeczeństwie obywatelskim. Do tego dochodzi fakt, iż handel ten może mieć różnorakie skutki. Może przyczynić się do rozwiązania problemu niedostatku, lecz może również prowadzić do niepożądanego zależności.

5.3. Dla Komitetu jest to zachęta do bliższego przyjrzenia się zarówno osiągnięciom, jak i wymogom związanym z handlem produktami rolnymi. Wśród wyzwań należy wymienić globalizację, liberalizację rynku produktów rolnych w UE, intensyfikację światowego handlu produktami rolnymi, coraz większą liczbę ludności, zmianę zwyczajów żywieniowych oraz przesunięcie popytu w wyniku wzrostu gospodarczego.

Bezpieczeństwo żywnościowe i samowystarczalność

5.4. Jeśli chodzi o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, zwłaszcza w przypadku bardzo biednych państw pożądanym jest pewien poziom samowystarczalności w zakresie zaopatrzenia w produkty rolne. Cel dotyczący pełnej samowystarczalności każdego państwa czy regionu nie powinien jednak być sam w sobie decydujący. Również w kraju, w którym samowystarczalność przekracza 100 %, nie ma pewności, że społeczeństwu zapewni się wystarczające zaopatrzenie w żywność i dostęp do niej. Należy odnotować, że także w krajach o nadwyżkach żywności wiele osób cierpi na niedostatek wyżywienia bądź niedożywienie.

5.5. Niedożywienie należy postrzegać i rozumieć jako problem związany z biedą i zaopatrzeniem i tak też go rozwiązywać. Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego musi iść w parze z generowaniem dochodów i w mniejszym stopniu zależy od sytuacji w zakresie samowystarczalności i/lub handlu. W bardzo biednych państwach duża część ludności populacji nadal żyje z produkcji rolnej na własne potrzeby i praktycznie nie posiada żadnych innych dochodów. Zatem obok generowania dochodów i ich wyważonego rozdziału centralnym zagadnieniem z punktu widzenia poprawy bezpieczeństwa żywnościowego musi być przestrzeganie kryteriów dostępności, przystępności cenowej, dostępu oraz stabilności dostępu do środków spożywczych.

5.6. Handel produktami rolnymi może przyczynić się do zwiększenia dochodów zarówno po stronie eksportu (dochody i miejsca pracy), jak i importu (zakup przystępnej cenowo żywności na rynkach międzynarodowych oraz eksport innych towarów). Strategia ta zakłada jednakże dostęp do międzynarodowych rynków produktów rolnych i przemysłowych.

6. Problemy i wyzwania

Handel produktami rolnymi przyczynia się do ograniczenia wahań ilości produktów i cen

6.1. Szczególną cechą produkcji rolnej jest to, że w przeciwieństwie do produkcji przemysłowej jest ona uzależniona od natury. Produkcja i podaż zależą od zmiennych, które niezwykle trudno przewidzieć czy kontrolować, takich jak pogoda bądź występowanie chorób roślin i zwierząt. Zmiana klimatu na świecie dodatkowo wzmocni nieprzewidywalność tych naturalnych czynników. O wiele silniej niż w UE uderzy to w inne części świata i kraje.

6.2. Dla Unii oznacza to, iż wraz z daleko idącym otwarciem rynku rolnego coraz bardziej odczuje ona konsekwencje wahań ilości produktów i cen na światowych rynkach rolnych. Jednocześnie zaś, ze względu na relatywnie korzystne i stabilne warunki produkcji, wzrasta odpowiedzialność UE za bezpieczeństwo żywnościowe na świecie.

6.3. Handel produktami rolnymi stanowi część rozwiązania problemu sporej zmienności, a nie jego przyczynę. Handel ten w wymiarze globalnym umożliwi wyrównanie wahań ilości produktów i tym samym przyczynia się do ograniczenia wahań cen. Doświadczenie pokazuje, że odizolowane interwencje rynkowe poszczególnych państw, jak np. zakaz eksportu, ograniczenia podatkowe czy importowe, raczej zaostrzają problem dla wszystkich stron niż go rozwiązują.

Wpływy geopolityczne

6.4. Niekiedy sytuacja geopolityczna – jak np. rosyjski zakaz importu obowiązujący od sierpnia 2014 r. – wywiera negatywny wpływ na handel produktami rolnymi, co UE odczuła w latach 2014–2015. Może to doprowadzić do poważnych zakłóceń na rynku, strat i innych szkód gospodarczych w wypadku rolnictwa i sektora rolno-spożywczego. Handel produktami rolnymi staje się wówczas zakładnikiem sytuacji politycznej. W takich momentach rolnicy i przedsiębiorcy potrzebują wsparcia politycznego, aby móc zrekompensować niekorzystne warunki w stosunkach handlowych.

Dalsze kierunki i wymogi dla handlu produktami rolnymi

6.5. Zdaniem Komitetu, z uwagi na coraz większe znaczenie handlu produktami rolnymi w wymiarze globalnym i unijnym, trzeba wyraźnie wzmocnić zewnętrzny wymiar WPR. Można to osiągnąć na kilka sposobów.

6.5.1. Bieżące uregulowania w światowym handlu produktami rolnymi mają swoje źródło przede wszystkim w zróżnicowanych procedurach ochrony konsumentów i zdrowia w poszczególnych krajach. Instytucje UE, szczególnie Komisja, powinny dążyć do szybkiego otwarcia rynku, a w razie konieczności – do podpisania odpowiednich umów handlowych, z państwami, w których występują takie bariery handlowe o charakterze techniczno-regulacyjnym.

6.5.2. Zdaniem EKES-u Komisja musi pilnie przejść tu wyraźną odpowiedzialność w imieniu całej UE. Tylko tak uda się zająć skuteczne i jasne stanowisko wobec partnerów handlowych. Ponadto różnorodność umów z krajami trzecimi szkodzi uczciwej konkurencji między państwami członkowskimi. Specjalne uregulowania w uzasadnionych przypadkach powinny być możliwe tylko wtedy, gdy istnieją specyficzne dla regionu czy kraju ograniczenia w państwach członkowskich.

6.5.3. EKES apeluje, by Unia przedsięwzięła wszelkie niezbędne środki na coraz bardziej otwartym i wystawionym na globalną konkurencję rynku produktów rolnych w celu wzmocnienia międzynarodowej konkurencyjności unijnego rolnictwa i sektora rolno-spożywczego oraz dalszego rozwoju handlu produktami rolnymi. Zapowiedziane przez nową Komisję zmniejszenie biurokracji jest krokiem we właściwym kierunku, lecz jednocześnie trzeba zadbać o skuteczniejsze kształtowanie struktur administracyjnych.

6.5.4. Standardy unijne powinny stanowić podstawę pozwoleń na import do Unii. Odnośnie do warunków produkcyjnych i pozostałych uregulowań, należy uwzględnić wymogi minimalne dla produktów importowanych, które to wymogi odpowiednio odzwierciedlałyby sytuację w UE i nie wpływały negatywnie na konkurencyjność miejscowych przedsiębiorstw.

6.5.5. Komitet zwraca uwagę, że powodzenie unijnego handlu produktami rolnymi na rynkach, które są w dużym stopniu zliberalizowane, jest w dużej mierze zasługą MŚP. EKES wzywa Komisję do zwiększenia wsparcia administracyjnego dla dostępu do międzynarodowych rynków produktów rolnych, co jest już praktykowane przez inne kraje trzecie. MŚP muszą mieć dostęp do wiarygodnych informacji rynkowych na etapie planowania.

6.6. Globalne rynki wymagają globalnej przejrzystości rynku. Obejmuje to solidne prognozy i informacje na temat zmian ilości, cen i kursów walutowych, na temat pogody, chorób itp. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż UE aktywnie zaangażowała się w tworzenie systemu informacji o rynkach rolnych (AMIS) w ramach FAO. Niemniej działania te należy skierować przede wszystkim na udostępnienie podmiotom na rynku informacji gromadzonych w ramach AMIS, tak aby mogły one czerpać z tego bezpośrednie korzyści.

6.7. Specjalne znaczenie przypada zawierającym przez UE umowom o wolnym handlu. Gdy wielostronne negocjacje w ramach WTO nie przynoszą zadowalających rezultatów, trzeba poszukiwać rozwiązań w stosunkach dwustronnych, mając na uwadze otwarcie nowych rynków. Umowy muszą być jednak wyważone pod kątem różnych sektorów. Nie do zaakceptowania byłaby sytuacja, w której unijny handel produktami rolnymi zostałby jednostronnie obciążony w stosunku do innych sektorów gospodarki UE.

6.8. EKES zwraca uwagę na szczególne znaczenie umów o partnerstwie zawieranych z krajami rozwijającymi się. Dzięki dalszej rozbudowie preferencyjnych umów kraje te miałyby szansę na pozytywne zmiany wynikające z opartych na otwartości i sprawiedliwości stosunków handlowych na bazie lepszego dostępu do rynków unijnych.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

ZAŁĄCZNIK

http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/agricultural-trade-statistics_en.docx
