

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 20.5.2008
COM(2008) 321 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**Справяне с предизвикателствата на нарастващите цени на хранителните стоки
Насоки за действия на ЕС**

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение	4
2.	Внезапно и рязко нарастване на цените на широк набор от селскостопански стоки	4
3.	Причините за високите цени на хранителните стоки: временни и структурни фактори.....	5
4.	Средносрочна перспектива	7
5.	Въздействието в Европейския съюз	8
6.	Въздействието на глобално ниво.....	9
7.	Елементи за реакция от страна на ЕС	11
8.	Заключения	15

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През последните тридесет години цените на хранителните стоки както в Европа, така и в целия свят спадаха в реално изражение. Тази тенденция претърпя промяна през последните месеци, като цените на селскостопанските стоки по света нараснаха внезапно и рязко.

Ценовият скок засегна едновременно няколко продукта: зърнените храни, месото и млечните продукти отбелязаха двуцифрено и дори трицифрено увеличение в рамките на по-малко от една година. Мащабът и внезапното настъпване на ценовото увеличение предизвикаха макроикономически дисбаланс в целия свят. Развиващите се страни и най-уязвимите слоеве на населението са най-силно засегнати. Милиони хора, живеещи на прага на бедността, са изправени пред глад и недохранване.

През март 2008 г. в Европейския съюз инфлацията на цените на хранителните стоки достигна 7%. За европейските потребители последиците от растящите цени на хранителните стоки се влошиха допълнително от едновременното повишаване на цените на енергията. Покупателната способност на домакинствата спадна и най-засегнати са онези 16% от европейците, които живеят под прага на бедността.

2. ВНЕЗАПНО И РЯЗКО НАРАСТВАНЕ НА ЦЕНИТЕ НА ШИРОК НАБОР ОТ СЕЛСКОСТОПАНСКИ СТОКИ

Като промениха тенденцията на понижаващи се (в реално изражение) цени на селскостопанските стоки от последните три десетилетия, през 2006 година цените на редица стоки започнаха да се покачват постоянно. Те се увеличиха рязко през втората половина на 2007 г. и достигнаха своя връх през първите месеци на 2008 г.

Увеличението беше рязко и засегна едновременно широк набор от стоки. От септември 2006 г. до февруари 2008 г. световните цени на селскостопански стоки се увеличиха със 70% в доларово изражение. Особено високо беше увеличението на цените на пшеницата, царевичата и ориза, както и на млечните продукти¹. В началото на февруари 2008 г. референтните цени на световните пазари, сравнени със същия месец на 2007 г., бяха от следния порядък: + 113% за американска пшеница срещу + 93% за пшеница от ЕС; + 83% за американска соя; + 52% за тайландски ориз, + 24% за американска царевича. От февруари насам референтната цена на ориза (експортна цена на Тайланд) се удвои, надминавайки в края на април 1000 USD за тон. Месото, в частност птичето месо, и растителните масла също отбелязаха значителни ценови увеличения. В Европа цените на пшеницата и на млечните продукти се увеличиха съответно с 96% и 30% от септември 2006 г. до февруари 2008 г.

¹ Цените на някои стоки, например захарта, претърпяха продължителен спад.

В последно време се наблюдава тенденция на понижаване, която се обуславя от спада на цените на зърнените и на млечните продукти. В сравнение с последните достигнати върхове цените в ЕС спаднаха с 25 % за пшеницата и 35 % за маслото. Цените на ориза продължават да се покачват в резултат и на експортни ограничения, наложени от основни страни производители на ориз като Виетнам, Тайланд, Индия и Китай с цел да избегнат вътрешен недостиг. Поради нестабилността на ситуацията и неустановения характер на тенденциите, движението на цените ще бъде наблюдавано внимателно през следващите месеци.

3. ПРИЧИНИТЕ ЗА ВИСОКИТЕ ЦЕНИ НА ХРАНИТЕЛНИТЕ СТОКИ: ВРЕМЕННИ И СТРУКТУРНИ ФАКТОРИ

Наблюдаваните промени на цените са резултат от сложна комбинация от структурни и временни фактори. По въпроса кои фактори са от значение съществува съгласие, но възгледите се различават по отношение на тяхната относителна значимост. Освен това степента, до която всеки един фактор обяснява увеличенията на цените, се различава за различните стоки и региони. Причините за увеличението на цените на пшеницата и ориза се различават коренно от тези за увеличението на цените на царевичата и соята. Първите са повлияни силно от проблеми, свързани с предлагането. При вторите основна роля играе нарастването на търсенето. Факторите, свързани с предлагането, изглежда пораждат по-значителни ценови промени от увеличеното търсене.

Разглеждайки структурните причини за пазарните промени, през последните години наблюдаваме *постоянно нарастване на търсенето на стоки от първа необходимост и на хранителни стоки с по-висока добавена стойност от страна на бързоразвиващи се икономики като Китай, Бразилия и Индия.* Това се поражда от рекордните показатели на икономически растеж, урбанизацията и промените в хранителните навици (най-вече по отношение на месото: например днес потребителите в Китай консумират 50 кг месо годишно, докато през 1985 г. това количество е било само 20 кг). По-общо погледнато, нарастването на населението в света, и по-специално в развиващите се страни, също допринася за увеличаване на търсенето на хранителни стоки.

Високите цени на енергията също оказват въздействие върху цените на селскостопанските стоки. Според някои анализатори покачващите се цени на енергията оказват по-значително влияние върху цените на хранителните стоки от растящите цени на селскостопанските стоки. Те влияят директно на цените на хранителните стоки, като увеличават цените на влаганите средства като торове, пестициди и дизел и на разходите за обработка и транспорт. Цената на азотните торове се е покачила с 350 % от 1999 г. насам и главната причина за това са разходите за гориво. Разходите за транспорт също се увеличиха значително. Бързото покачване на цените на суровия нефт косвено увеличава търсенето на биогорива, тъй като ги превръща в приемлив заместител на изкопаемите горива.

Търсенето на селскостопански продукти също така се влияе от **възникването на алтернативни пазарни възможности, като пазара на биогорива**. Анализите на Комисията показват, че понастоящем продукцията на биогорива в ЕС влияе слабо на световните цени на хранителни стоки, тъй като биогоривата използват по-малко от 1 % от продукцията на зърно в ЕС. Европейският съвет установи като цел до 2020 г. биогоривата да съставляват 10 % от транспортното гориво, но е малко вероятно тази дългосрочна перспектива да оказва влияние върху днешните цени, а критериите за устойчивост, предложени от Комисията, ще смекчат нейното въздействие в бъдеще. От друга страна, проактивната политика, следвана от САЩ, оказва значително влияние върху пазара на царевича, но засега нейният принос към високите цени на хранителните стоки остава относително умерен. Смята се, че производството на биоетанол в САЩ поема около 25 % от националното производство на царевича.

Някои структурни фактори също намаляват възможностите на предлагането. Между тях е **забавянето на темповете на растеж на добивите на зърнени храни**, което засяга най-вече европейските производители, но също така отчасти отразява недостатъчните инвестиции в продължение на години в селското стопанство на развиващите се страни.

Освен това анализът на **изменението на климата** показва, че необичайните метеорологични процеси вероятно ще стават по-изразени и като последица могат да доведат до нестабилност на селскостопанската продукция поради проблеми с предлагането, обусловени от климата.

Докато структурните фактори са причина за по-дългосрочна и постепенна промяна на пазарното равновесие, временните фактори допринасят за посоката и скоростта на промените, като играят ролята на движеща сила за внезапния скок на цените.

Неблагоприятни метеорологични условия засегнаха редица страни, основни производители и износители, като доведоха до изключително лоши реколти. Например, през последните шест сезона Австралия на три пъти претърпя засушаване, като продукцията ѝ спадна с 50% през 2006 г. През 2006 г. спадът в предлагането на зърно, свързан с метеорологичните условия в Северна Америка, Европа и Австралия, беше повече от 60 млн. тона — четири пъти повече от увеличението в използването на зърно за производство на етанол в тези страни. Поради рекордно ниски нива на световните запаси увеличението на цените на селскостопански стоки не бе омекотено от пускане на тези запаси. Според предвижданията на Организацията на Обединените нации за прехрана и земеделие (FAO), световните запаси от зърно се очаква да спаднат през 2007/2008 г. с 21 млн. тона или 5 % от вече пониженото си ниво за миналата година до най-ниското си ниво от 25 години насам, т.е. 405 млн. тона. Запасите за интервенция на ЕС са изчерпани.

В допълнение влияние оказват и някои явления на финансовите пазари. Налице беше засилена дейност на спекулативни инвеститори на финансовите пазари, свързани с търговията на стоки, с цел ограничаване на ценовия риск или за използване на свободни парични средства в зората на кризата на финансовите пазари. Тези дейности водят до засилено движение на цените и нестабилност на пазарите на срочни сделки (фючърс) и на стоки с незабавна доставка и усилват вече съществуващите тенденции в движението на цените. Тяхното въздействие върху дългосрочното формиране на цените остава несигурно.

- **Обезценяването на щатския долар** също допринесе за движението на цените нагоре. Влиянието на валутните курсове допринесе за неравностойното въздействие на увеличението на цените. За страните, чиито валути са обвързани с еврото (напр. страните с СГА франк от Западна и Централна Африка), отрицателните влияния бяха до известна степен смекчени. Страните, чиито валути се обезценяват, понасят особено тежки удари.
- **Някои изнасящи страни отговориха на покачващите се цени с ограничителни политики по износа.** Индия въведе забрани за износ, Виетнам и Тайланд наложиха ограничения на износа на ориз, Индонезия въведе данък върху износа на палмово масло, Казахстан — забрана за износа на пшеница. Тези данъци и забрани за износ са предназначени да предпазят вътрешните пазари от краткосрочни спадове в предлагането и ценови шокове. Те обаче още повече свиват международните пазари на селскостопански стоки в ущърб на развиващите се страни, които внасят хранителни стоки. В средносрочен план тези ограничения изпращат неблагоприятни пазарни сигнали, като съкращават стимулите за фермерите да инвестират и да увеличават производството и така допринасят за неравновесието на регионалните пазари.

Влиянието на тези съчетани фактори върху цените на селскостопанските стоки се засилва от относителната нееластичност на търсенето и предлагането на селскостопански стоки в краткосрочен план. Селскостопанското производство е сезонно и за него е характерно изтичането на период от време от пазарните сигнали до отговора на производителите. През последните години бяха направени недостатъчно инвестиции в селското стопанство на развиващите се страни. На последно място, относително малък дял от световната продукция се представя на световните пазари на селскостопански стоки (търгуват се 16 % от произведената в света пшеница, 8 % от млечните продукти и 7 % от ориза) и тя все повече произлиза от малък брой страни-износители.

4. СРЕДНОСРОЧНА ПЕРСПЕКТИВА

Цените на селскостопанските стоки са предмет на циклични колебания. През изминалия век те нееднократно преминаха през върхови периоди. Ключовият въпрос е дали следващият спад ще бъде достатъчен, за да омаловажи предходните увеличения, или навлизаме в период на постоянно високи нива на цените на селскостопанските стоки.

Всички анализи показват, че високите цени на хранителните стоки не са временно явление, а вероятно ще се запазят в средносрочен план, макар и не на рекордните нива, които бяха достигнати в последно време. Скорошните увеличения на цените се свързват с временни фактори, по-специално проблеми, свързани с метеорологичните условия. Връщането към нормални реколти би трябвало да облекчи сложната ситуация на земеделските пазари и да допринесе за по-ниски цени на хранителните стоки. Но тъй като някои от обуславящите фактори са структурни и постоянни, неравновесието между динамичния растеж на търсенето и увеличението на предлагането вероятно ще продължи.

Всичко това означава, че в краткосрочен и средносрочен план цените на хранителните стоки вероятно няма да спаднат до предкризисните си нива. Прогнозите на Научноизследователския институт по политиката в областта на храните и земеделието (FAPRI) и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) твърдят, че дори при възстановяване на нормални метеорологични условия и връщане към нормално предлагане, в средносрочен план цените на стоките, в номинално изражение, ще бъдат средно над обичайните нива от последните десет години. Краткосрочните спадове вероятно няма да се задържат дълго.

Технологичните подобрения, увеличението на добивите и разрастването на производствените площи биха могли да спомогнат за посрещане на увеличеното търсене и за намаляване на ценовата инфлация. Въпреки това дори да приемем, че благоприятните климатични условия ще се задържат постоянно, многобройни фактори ще възпират скоростта, с която производството би могло да настигне търсенето. Фактори като наличието на земя, вода, цените на земеделските производствени разходи, технологичните иновации и инвестиции ще ограничават възможностите за увеличение на производителността.

5. ВЪЗДЕЙСТВИЕТО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Растящите цени на основните стоки допринасят за по-висок инфлационен показател при цените на хранителните стоки и по-висок основен инфлационен показател в ЕС. Основният инфлационен показател в ЕС се повиши от 1,9 % през август 2007 г. до 3,8 % през март 2008 г. Инфлационният показател при храните (без алкохол и тютюн) се повиши от 2,7 % до 6,9 %. По същия начин инфлационният показател при енергията се повиши от -0,6 % до 10,9 %.

Въпреки това отражението върху потребителските цени беше ограничено от три фактора: (i) силното евро, (ii) спадащия дял на разходите за земеделски суровини в производството на храни, сравнен с дяла на разходите за енергия и труд (дължащи се главно на увеличена преработка), и (iii) малкия дял на разходите за храна като част от общия разход на домакинствата (днес средното домакинство в ЕС-27 похарчва около 14% от общите си приходи за храна). Конкурентната структура на веригата за предлагане на хранителни стоки, като например нивата на концентрация в секторите за продажба на дребно и дистрибуция, вероятно също са оказали влияние върху степента и скоростта, с които увеличението на цените на суровините са се отразили на цените за потребителите в различните държави-членки.

Например при хляба цената на суровината пшеница е причина само за 5 % от всички разходи по производството, а основните фактори са труда, енергията и капитала.

Инфлацията при преработените храни (при която цените на суровините съставляват по-малък дял) ***е по-висока от инфлацията при непреработените храни*** (като плодове и зеленчуци, но и при месото). В ЕС инфлацията при преработената храна (включително от видове като „Хляб и зърнени храни“ и „Мляко, сирене и яйца“, но без алкохол и тютюн) се увеличи от 2,3 % през юли 2007 г. на 9,4 % през март 2008 г. Инфлацията при непреработената храна също се повиши от 2,6 % през септември 2007 г. до 4,2 % през март 2008 г. Увеличението беше по-постепенно и не в толкова висока степен като при преработените храни. Причината, поради която преработените храни са по-силно засегнати от непреработените, е че суровините, използвани в

преработените храни, се оказаха по-уязвими по отношение на увеличението на цените (не само хранителни суровини, но и такива като енергия), докато непреработените храни като зеленчуци, плодове и риба не изпитаха ценови скокове. Що се отнася до месото, обяснението се крие в периода от време, изтичащ от момента на по-високите разходи за изхранване, дължащи се на увеличените цени на зърното, до момента, в който по-високите цени на животновъдската продукция са налице.

Според проучванията, проведени в тази област, средното увеличение на разходите на потребителите за хранителни стоки в ЕС 27, получено в резултат на увеличението на цените на селскостопанската продукция от февруари 2007 г. до февруари 2008 г., е 5 %, което понижава покупателната способност на средното домакинство от ЕС с 0,7 %.

Влиянието на скока на цените на хранителните стоки беше усетено по различен начин в отделните държави-членки и в различните слоеве от обществото във всяка една държава-членка. Тези разлики се дължат на различията, присъщи на държавите-членки по отношение на пазарни структури, потребителски навици, нива на доходи и разходи на домакинствата за храна. Докато в ЕС-15 увеличението на цените на хранителните стоки беше около 5 – 7 %, в новите държави-членки то бе много по-високо (21,8 % в България и 17 % в Естония). То съвпада с по-голям дял на разходите за храна от бюджета на домакинствата. Дялът на тези разходи в домакинствата варира от 9,06 % в Обединеното кралство до 41,87 % в Румъния. В допълнение най-бедните 20 % от домакинствата харчат много по-висок дял от своя бюджет за храна. Например в Румъния този дял е 56,8 %, в Литва — 43,4 %, в България — 42 %, в Латвия — 38,2 %, в Словакия — 30,7 %, в Унгария — 27,2 %. Също така в някои страни с по-високи нива на доходите дялът, похарчен за храна от най-бедните домакинства, е значително по-голям от този, похарчен от средното домакинство (27 % в Италия, 23,8 % в Испания, 19,9 % в Словения, 20,2 % в Гърция, 22,6 % в Кипър, 16,2 % в Ирландия, 14 % в Германия).

Покачващите се цени се отразиха благоприятно на европейските фермери от определени сектори, макар и в различна степен. Докато производителите на зърно са облагодетелствани от високите цени, животновъдите понасят негативните последици от увеличението на цените на фуража. Производителите и преработвателите на млечни продукти също не могат да се възползват напълно от световния скок на цените, тъй като съществуващата система на квоти налага ограничения върху увеличението на тяхната продукция .

6. ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ГЛОБАЛНО НИВО

Влиянието на покачващите се цени на хранителните стоки върху развиващите се страни може да доведе до различни резултати в краткосрочен и дългосрочен план. Скорошните бурни протести и бунтове за храна в Латинска Америка, Африка и Азия показват, че влиянието върху най-бедното население на света е незабавно и силно и излага на риск напредъка по Целите на хилядолетието за развитие (ЦХР). В дългосрочен план покачващите се цени биха могли да се превърнат във възможност за справяне с бедността за селскостопанските общности в някои развиващи се страни. По-подробният анализ показва, че влиянието е много различно не само в отделните държави, но и в рамките на всяка една държава.

Развиващите се страни, които са нетни вносителни на храна като тези в Африка, но също и Филипините, Индонезия и Китай, са най-силно засегнати от кризата. Държавите, зависими от хранителна помощ, които в същото време са и вносителни на енергия, са най-уязвими по отношение на увеличенията на цените. Според Организацията на ООН за прехрана и земеделие (FAO)² разходите за общия внос на зърно на най-бедните държави в света се предвижда да се повиши с 56 % през 2007/2008 г. Това развитие се предхожда от значително повишение с 37 % през 2006/2007 г. За държавите в Африка с ниски доходи и дефицит на храни разходите за внос на зърно се предвижда да нарасне с 74 %. Тъй като храната представлява най-важният дял от потребителската кошница в тези страни, пълното навлизане на по-високи цени на хранителни стоки означава по-висока инфлация и чрез по-строги валутни политики — възможни неблагоприятни макроикономически ефекти върху стабилността и/или растежа.

На световната сцена на общо ниво победители са държавите, изнасящи храни. По принцип нетните износители печелят от подобрените търговски условия. Високите световни цени на хранителните култури облагодетелстват например САЩ (пшеница, царевица, ориз, соя), Аржентина (пшеница, царевица, ориз, соя), Бразилия (царевица, ориз, соя), Канада (пшеница, рапично семе), Парагвай (царевица, соя), Уругвай (царевица, ориз, соя), Русия (пшеница), Тайланд (ориз, корени от маниока) и Виетнам (ориз), както и Австралия. Въпреки това някои от тези страни въведоха ограничения на износа, за да запазят ниските вътрешни цени на храните. Това са например Аржентина, Египет, Индия, Пакистан, Камбоджа и Украйна. Подобни ограничения върху износа са въведени от 20 страни.

Не са много твърденията, оспорващи факта, че нетното отражение върху благосъстоянието на бедните в света е негативно, особено в краткосрочен план. Домакинствата, които са нетни продавачи на храна отбелязват печалби, докато домакинствата, които са нетни купувачи на храна, понасят загуби. Отрицателната тежест на инфлацията на цените на хранителни стоки се понася от бедното градско население, но също така и от бедното селско население. В селските региони на развиващите се страни съществуват много нетни купувачи на храна (дребни фермери, селскостопански работници, домакинства без стопанство, домакинства без земя, зависещи от парични преводи и т.н.). Тази група повече губи отколкото печели. В развиващите се държави бедното домакинство харчи средно около 50-60% от своя бюджет за храна и 10 % за енергия. Ако вземем за пример домакинство от африканските страни на юг от пустинята Сахара, което живее с 5\$ на ден, 3\$ от тях отиват за храна, 0,5\$ — за енергия и 1,5\$ — за други разходи. Увеличение от 50 % на цените на храните означава, че дневният разход на тези семейства за нехранителни стоки ще трябва да се намали с 1,5\$. В краткосрочен план, ако по-високите цени все още не са довели до недостиг на храна, то те са се отразили като по-голяма бедност, недохранване и повишена уязвимост към други външни неблагоприятни обстоятелства. Според предварителни проучвания на Световната банка скокът на цените на храните би могъл да стане причина за задълбочаване на бедността на около 100 млн. души.

² FAO, Перспективи на реколтата и положението при хранителните стоки, № 2, април 2008 г.

В средносрочен и дългосрочен план повишаващите се цени предлагат на фермерите нови възможности за доходи и биха могли да засилят приноса на селското стопанство към икономическия растеж, въпреки че няколко фактора биха могли да забавят този процес. Високите цени на селскостопанските стоки осигуряват стимули за публични и частни инвестиции и програми за подобряване на производителността, за подобряване на инфраструктурата, за разпростиране на производството към неизползвани земи и за засилване на ефективността на селскостопанските пазари. Това би могло да окаже положително влияние на цялата икономика, да увеличи търсенето на работна сила и заплатите в селските региони, като възпре миграцията към града, намали бедността и допринесе за продоволственото осигуряване. Но някои фактори биха могли да забавят този процес. В няколко страни различни форми на правителствена намеса намаляват стимулите за производителите да инвестират и да увеличат продукцията си. Допълнителни фактори са географското местоположение на пазарите, тяхната организация, липсата на информация, силата на някои посредници във веригата между селското стопанство и хранителните стоки, трудностите в достъпа до семена, торове и кредити, както и ниското ниво на инвестиции в селската инфраструктура в миналото. Всички тези фактори са неблагоприятни за дребните селскостопански производители. Ще е необходимо време, за да могат промените в селската икономика, създаващи нови възможности, да достигнат до бедните и да увеличат селскостопанската продукция.

7. ЕЛЕМЕНТИ ЗА РЕАКЦИЯ ОТ СТРАНА НА ЕС

На ниво ЕС инициативите в политиката могат да следват три взаимнодопълващи се линии за намеса:

- а) действия, насочени към смекчаването на краткосрочните и средносрочните въздействия на ценовия шок при хранителните стоки;
- б) действия за повишаване на предлагането на селскостопански стоки и за продоволствено осигуряване в дългосрочен план;
- в) действия, допринасящи към общите световни усилия за справяне с въздействието на ценовите увеличения върху бедното население.

а) Действия за смекчаване на въздействията на ценовите увеличения в краткосрочен и средносрочен план

(1) Наблюдение на ценовото развитие. Поради нестабилността и сложността на настоящите ценови тенденции Комисията ще следи отблизо промените на цените в ЕС и в света и до края на годината ще докладва за развитието на ситуацията.

(2) Коригиране на Общата селскостопанска политика (ОСП). В последно време беше решено да се направят редица корекции в пазарното управление на ОСП, за да се смекчи въздействието на ценовите повишения. Интервенционните запаси бяха продадени. Освен това бяха предприети три конкретни стъпки, имащи за цел да отговорят директно на изключително високите ценови нива на зърнените пазари. Първо, през септември 2007 г. Съветът реши да отмени за 2008 г. задължението на фермерите да оставят под угар 10 % от обработваемата си земя. Също така на 20 декември 2007 г. Съветът единодушно реши да отмени за настоящата пазарна година вносните мита за зърното с някои малки изключения (въпреки че влиянието на този ход може да е ограничено, предвид малкия брой ефективни тарифи). Съветът също реши от 2008 г. да увеличи млечните квоти с 2 %.

По-общо погледнато подпомагането на доходите на земеделските производители, необвързано с производството, и реформирането на отделните пазарни организации вече подтикват фермерите да откликват по-добре на пазарните очаквания. Няколко мерки, включени в пакета за Преглед на състоянието на Общата селскостопанска политика, приети едновременно с това Съобщение, като отменянето на задължението за оставяне под угар и постепенното увеличаване на млечните квоти с оглед на тяхното премахване през 2015 г., следват тази посока и би трябвало да допринесат за раздвижване на свитите селскостопански пазари.

(3) Действия в полза на най-нуждаещите се. Комисията ще представи преработена програма за продоволствено осигуряване на най-нуждаещите се. Съществуващата програма за хранителна помощ за най-нуждаещите се лица, започнала през 1987 г., предоставя годишно около 300 млн. EUR хранителна помощ и достига до 13 млн. получатели в 19 държави-членки.

(4) Проучване на функционирането на веригата за предлагане на храни. Комисията ще създаде работна група за проучване на функционирането на веригата за предлагане на храни, включително на концентрацията и пазарното сегментиране в секторите за дистрибуция и продажба на дребно на храни в ЕС, и ще изработи първия си доклад за ситуацията до края на 2008 г. Той ще бъде включен в наблюдението за сектора на продажбите на дребно, установено съгласно Прегледа на единния пазар. Комисията ще продължи да работи по тези въпроси в тясно сътрудничество с националните органи по конкуренцията и да насърчава държавите-членки, които реформират или планират да реформират ограничителните разпоредби в сектора на продажбите на дребно, да продължат своите усилия.

(5) Избягване на мерки, които биха могли да доведат до изкривяване на пазара. Поради силното влияние на ценовата инфлация на хранителни стоки върху популателната сила на домакинствата с ниски доходи в няколко държави-членки се води дискуссия за това, как това влияние може да бъде временно смекчено. Когато се взимат мерки с краткосрочна насоченост за намаляване на въздействието на високите цени на храните върху по-бедните слоеве от населението, следва да се избягват възможностите за изкривяване на пазара. Комисията също ще следи отблизо тези явления.

(6) Анализиране на спекулативните инвестиции. Комисията ще следи отблизо действията на спекулативните инвеститори на свързаните с търговията на стоки финансови пазари и тяхното влияние върху движението на цените.

б) Действия за повишаване на предлагането на селскостопански стоки в дългосрочен план

(1) Укрепване на устойчивостта на политиката на ЕС по отношение на биогоривата. Необходимо е да се извърши допълнителен анализ на въпроса как приетата цел на ЕС (10 % биогориво за транспорт през 2020 г.) ще повлияе на цените на селскостопанския пазар и на земеползването. Симулациите показват, че вследствие на увеличаващия се дял на биогоривата от 1 % през 2005 г. до 10 % през 2020 г. използването на изходни суровини ще се увеличи с 30 млн. тона. Като се вземат предвид и вторичните продукти, това означава увеличение с 4 млн. тона годишно за период от 15 години. До 2020 г. това би могло да означава увеличение на цените на зърното с около 3 – 6 %, на рапичното семе с около 8 – 10 % и на слънчогледеното семе с 15 % в сравнение с 2006 г., ако приемем, че второто поколение биогорива осигурява дял от 30 % от предлагането. Но тези въздействия ще бъдат ограничени от нарастващата употреба на биогорива от второ поколение, която се насърчава от политиката на ЕС. Биогоривата от второ поколение се произвеждат от изходни суровини, различни от хранителните култури, и могат да произлизат не само от енергийни култури, но и от източници като рециклирани растителни масла, животински мазнини, вторични продукти на индустрии, свързани с горското стопанство, отпадъци от горското стопанство, твърди отпадъци и треви.

(2) Насърчаване на устойчиво производство на биогорива на международно ниво. Политиката на ЕС за биогоривата все повече се разглежда като част от световната тенденция за стимулиране на производството на биогорива. Проактивна политика по отношение на биогоривата преследват както САЩ, така и Бразилия, Индия, Китай и други страни. В съответствие със съществуващата политика се очаква, че до 2016 г. в САЩ площта, засята с царевица за биоетанол, ще достигне до 43 % от цялата национална площ, засята с царевица за зърно през 2004 г. Рискът, който някои анализи посочват, се състои във факта, че търсенето на биогорива ще бъде посрещнато не чрез възползване от широко разпространени възможности за увеличаване на производителността, а чрез изместване на хранителните култури. За намаляване до минимум на риска това да се случи в ЕС служи ключов елемент от предложението на Комисията за директива за използването на енергия от възобновяеми източници, а именно схемата за устойчивост на биогоривата, която обхваща влиянието на парниковите газове, биоразнообразието и влиянието на земеползването. Схемата ще включи също постоянно наблюдение и докладване за широк кръг от икономически и социални влияния, както и влияния, свързани с околната среда, като се вземат под внимание положителните и отрицателните последици за продоволственото осигуряване. Предложената схема ще се прилага както за произведените в ЕС биогорива, така и за внесените, и е напълно съвместима с ангажиментите, поети от ЕС в съответствие с международните търговски правила. Чрез насърчаване на приемането на уеднакви критерии за устойчивост от страна на потребителите и на производителите на биогорива извън ЕС и чрез активната подкрепа за глобалното развитие на биогоривата от второ и трето поколение ЕС е в състояние да допринесе значително за бъдещото развитие на биогоривата.

(3) Засилване на изследователската и научна работа в областта на селското стопанство и свързаните с нея области на познанието, за да се насърчи устойчивото нарастване на производителността на селското стопанство както в Европа, така и в развиващите се страни, например чрез нови сортове култури и подобрени системи от култури с по-високи и по-устойчиви добиви, по-ефикасно използване на водата, по-висока устойчивост на болести и изменения на околната среда и по-слаба нужда от пестициди. Комисията ще продължи да подпомага координацията между държавите-членки и да създава възможности за научно сътрудничество между Европа и развиващите се страни чрез Седмата рамкова програма за научни изследвания. Освен това ще бъде запазена силната подкрепа за международната система за изследователска работа в селското стопанство (по-специално Консултативната група за международни научни изследвания в селското стопанство, CGIAR), която в момента възлиза на около 32,5 млн. EUR, с перспектива да бъде удвоена от 2008 г., така че да достигне средно ниво от 63 млн. EUR годишно за следващите три години.

(4) Запазване на либерална, но бдителна политика по отношение на ГМО. Отглеждането на ГМО продължава да се разпространява в трети държави, а търсенето на соя и храни от соя нараства, включително и в ЕС, където животновъдството зависи силно от вноса на растителни протеини, главно соя и производни продукти. За разлика от широкото му навлизане в световен мащаб, отглеждането на ГМО в Европа е ограничено както за производство на фураж, така и за производство на биогорива. Законната рамка на ЕС предвижда предпазарно разрешаване на ГМО на базата на ефективни, научно обосновани, стандарти за разрешаване, които осигуряват строга система за разрешаване в ЕС. Комисията ще продължи да прилага това законодателство, като разглежда молби за разрешения и при настоящите особени обстоятелства ще обръща особено внимание на въпроса за вноса на фураж, в съответствие с процедурите, установени в законодателството.

в) Действия за преодоляване на последиците на кризата на международно ниво

(1) Продължаване на насърчаването на либерална търговска политика и дейност, насочена към ранно приключване на Програмата за развитие от Доха (ПРД). Кръгът от преговори в Доха предоставя за развиващите се страни значителни потенциални ползи по отношение на нови пазарни перспективи, които ще спомогнат за генериране на допълнителен доход от износ, ще стимулират селскостопанската продукция и ще улеснят достъпа до храни, като облекчат сегашното покачване на цените. ЕС вече едностранно предостави на най-слабо развитите страни достъп, освободен от мита и квоти. Сега същият подход се прилага и по отношение на страните от АКТБ в рамката на Споразуменията за икономическо партньорство (СИП). Въпросът за отрицателното влияние на ограниченията при износа би трябвало да бъде повдигнат на предстоящите заседания на Световната търговска организация (СТО) и на други значими международни форуми.

(2) Поддържане на готовност за спазване на хуманитарните ангажименти на ЕС и увеличаване на приноса на ЕС към световните усилия за справяне с въздействието на кризата върху бедното население. Важни международни организации (Световната програма по прехрана, Организацията по прехрана и земеделие на ООН, Световната банка, Международният валутен фонд) предупреждават, че може да се заражда хуманитарна криза, причинена не от глобална липса на храна, а от влошаване на достъпа до храна на най-нуждаещите се. Влиянието на покачващите се цени на храната върху доставките на хранителна помощ беше компенсирано само отчасти от повишаващите се нива на даряваните средства. Световната програма по прехрана призова за приблизително 750 млн. USD допълнително финансиране, за да запази хранителната помощ за планираните си хуманитарни операции и операции за развитие през 2008 г., което бе само частично постигнато. Други агенции на Обединените нации, Червеният кръст и неправителствени организации също са засегнати от увеличените оперативни разходи. Разликата между наличните средства и все по-скъпите операции изглежда ще продължи да се увеличава. През 2008 г. до сегашния момент Комисията е събрала 333 млн. EUR за краткосрочна подкрепа. Комисията внимателно ще следи развитието на нуждите от хуманитарна помощ и обмисля начини за набиране на допълнителни средства за подпомагане на съществуващи или планирани инициативи на международните организации и за посрещане на възможни непредвидени хуманитарни нужди между 2008 г. и 2010 г.

(3) Осигуряване чрез политиката на ЕС за развитие на подкрепа за средносрочни и дългосрочни структурни решения. В дългосрочен план решение за предлагането в развиващите се страни може да бъде намерено само чрез укрепване на политиките и инвестициите в развитието на селските райони, продоволственото осигуряване и селското стопанство. Програмите на ЕС за сътрудничество за развитие ще подкрепят този подход. развитието на селските райони, селското стопанство и/или продоволственото осигуряване вече се посочват от все по-голям брой африкански страни (22) като основни сектори за подкрепа от Десетия европейски фонд за развитие (2008 г. – 2013 г.) През следващите пет години подкрепата на общността в тази област следва да достигне 3,5 млрд. EUR. Тематичната програма за осигуряване на прехрана подкрепя операции на глобално, континентално и регионално равнище за подобряване на продоволственото осигуряване на най-бедните, които осигуряват последователност, взаимно допълване и приемственост на операциите на Общността, включително в областта на преход от облекчаване към развитие. Решенията за сътрудничество за развитие биха могли да следват две линии: на първо място, подкрепа за мрежите за сигурност, включително директни (парични) преводи за социална защита на бедните (както в селото, така и в града), които да им позволят се справят с неблагоприятните обстоятелства и постоянно високите цени; на второ място, превръщане на селското стопанство в по-висок приоритет на програмите за развитие, чрез мерки за популяризиране на повишаването на производителността сред производителите, особено дребните фермери. Подкрепата за решаване на въпроса с предлагането от страна на самите развиващи се страни изисква инвестиции в благоприятна среда за сектора, а именно в инфраструктурата на селските райони, както и в реформи на селскостопанските политики, институции и режимите за управление на земята. Разширяването на инвестициите в програми за научни изследвания в селското стопанство също е ключ към повишаване на селскостопанската производителност и постигане на продоволствено осигуряване в средносрочен до дългосрочен план.

(4) *Насърчаване на координиран принос на ЕС към международната реакция.*
ЕС дава своята пълна подкрепа за инициативите, подети неотдавна под егидата на Обединените нации, и насърчава по-нататъшни действия за осигуряване на ефективна многостранна реакция, способна да ограничи застъпванията и да осигури максимум ефикасност, както и да предвиди подобни развития в бъдеще. Необходимо е между ЕС и държавите-членки да съществува координиран подход, осигуряващ взаимодопълването и разпределянето на задачите.

(5) *Повишенията на цените на храната и стоките от първа необходимост, ако продължат дълго време, биха могли да се отразят на сигурността както в света, така и в ЕС,* и крият в себе си заплахата от конфликти, породени от недостатъчни ресурси и повишена миграция на хора. Затова въпросът следва да се вземе под внимание и в настоящето преразглеждане на Европейската стратегия за сигурност от 2003 г.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Европейската комисия ще продължи да наблюдава развитието на ситуацията и причините, стоящи зад повишението на цените на хранителните стоки. Тя приканва Европейския съвет да приеме насоки за политики, представени в това Съобщение, и да ги превърне в основа за справяне с предизвикателствата на повишаващите се цени на хранителните стоки в ЕС и в световен мащаб.