

HU

HU

HU



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 20.5.2008
COM(2008) 321 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

**Az emelkedő élelmiszerárak jelentette kihívás kezelése
Irányvonalak az uniós fellépés számára**

TARTALOMJEGYZÉK

1.	Bevezetés.....	3
2.	hirtelen és erőteljes áremelkedés a mezőgazdasági termékek széles körében	3
3.	Az élelmiszerárak emelkedését kiváltó okok: időszaki és szerkezeti tényezők.....	4
4.	Középtávú kilátások	6
5.	Az unión belüli hatás.....	7
6.	Világszintű hatás	8
7.	Az EU által adandó válasz alkotóelemei.....	10
8.	Következtetések	14

1. BEVEZETÉS

A reálértéken számított élelmiszerárak Európa- és világszerte harminc éven keresztül csökkentek. Ez a tendencia fordult meg az elmúlt néhány hónapban a mezőgazdasági termékek árának hirtelen és jelentős emelkedésével.

Az áremelkedés egyidejűleg több terméket is érintett: a gabonafélék, a hús, valamint a tejtermékek ára mind két- vagy három számjegyű emelkedésen ment keresztül kevesebb mint egy év alatt. Az áremelkedés hirtelen volta és mértéke világszerte a makrogazdaság egyensúlyának megbomlását váltotta ki. Aránytalan mértékben sújtotta a fejlődő országokat és a népesség legvédtelenebb részét. A szegénység peremén élő emberek millióit fenyegetik az éhség és a rosszul tápláltság.

Az Unión belül 2008 márciusában az élelmiszerek árának emelkedése elérte a 7 %-ot. Az európai fogyasztók számára a szárnyaló élelmiszerárak hatását súlyosbították az egyidejűleg emelkedő energiaárak is. A háztartások vásárlóereje csökkent, és az európai lakosság szegénységi küszöb alatt élő 16 %-a a leginkább érintett.

2. HIRTELEN ÉS ERŐTELJES ÁREMELKEDÉS A MEZŐGAZDASÁGI TERMÉKEK SZÉLES KÖRÉBEN

A mezőgazdasági árak három évtizedes (reálértéken számított) csökkenésének mintegy visszajára fordulásaként 2006-ban számos termék ára tartósan emelkedni kezdett. Az árak drámai mértékben emelkedtek 2007 második felében, majd 2008 első hónapjaira csúcserőtelmet értek el.

Erőteljes volt az áremelkedés, és a termékek széles körét érintette egyidejűleg. A mezőgazdasági termékek világpiaci ára dollárban kifejezve 2006 szeptembere és 2008 februárja között 70 %-kal nőtt. Különösen nagy mértékben emelkedett a búza, kukorica és a tejtermékek ára¹. A világpiacok referenciaárjai 2008. február elején az előző év azonos hónapjával összevetve nagyságrendi sorrendben a következőképpen alakultak: + 113 % az USA-beli búza esetében az uniós búza + 93 %-ával szemben; + 83 % az USA-beli szójabab; + 52 % a thaiföldi rizs; + 24 % az USA-beli kukorica esetében. Február óta a rizs referenciaára (a thaiföldi export rizs) megkétszereződött: április végén meghaladta a tonnánkénti 1 000 USD-t. A hús, így például a baromfihús, továbbá a növényi olajok ára is jelentősen megemelkedett. Európában 2006 szeptembere és 2008 februárja között a búza ára 96 %-kal, a tejtermékeké pedig 30 %-kal emelkedett.

Újabban, a gabona és a tejtermékek árának csökkenése nyomán, ***megtorpanni látszik e tendencia.*** A legutóbbi árcsúcsokhoz képest a búza ára az Unióban 25 %-kal, a vajé pedig 35 %-kal mérséklődött. A rizs ára tovább emelkedik, részben a kiviteli korlátozások következtében, amelyeket a fő rizstermelő országok, így például Vietnám, Thaiföld, India és Kína vezettek be a belföldi hiány elkerülésére. Mivel a helyzet ennyire bizonytalan, és a tendenciák egymásnak ellentmondanak, az árakat az elkövetkezendő hónapokban gondosan figyelemmel kísérik majd.

¹ Néhány termék, így például a cukor ára folyamatos áremelkedésen ment keresztül.

3. AZ ÉLELMISZERÁRAK EMELKEDÉSÉT KIVÁLTÓ OKOK: IDŐSZAKI ÉS SZERKEZETI TÉNYEZŐK

Az észlelt árváltozások szerkezeti és inkább időszaki tényezők bonyolult összességének tudhatók be. Ugyan egyetértés van abban, hogy mely tényezők játszanak fontos szerepet, viszonylagos fontosságukról azonban megoszlanak a vélemények. Ezen túlmenően az, hogy az egyes tényezők milyen mértékig magyarázhatják az áremelkedést, az árutól vagy régiótól is függ. A búza és rizs áremelkedését kiváltó okok jelentősen eltérnek a kukorica és szója esetén szerepet játszóktól. Az előbbieken esetén erőteljes szerepet játszottak a kínálattal kapcsolatos kérdések. Az utóbbiak esetén a kereslet növekedése játszotta a fő szerepet. A kínálati oldal tényezői erőteljesebb reakciót váltottak ki az árak terén, mint a kereslet növekedése.

A piaci változások szerkezeti mozgatóerőit megvizsgálva az figyelhető meg, hogy az elmúlt évek során *folyamatosan fokozódott a legfontosabb termékek és a nagyobb hozzáadott értékű élelmiszerek iránti kereslet a feltörekvő gazdaságokban, így például Kínában, Brazíliában és Indiában.* Mindezt a rekord szintű gazdasági növekedésnek, a városiasodásnak és az étkezési szokások változásának tudható be (különösen a hús tekintetében: a kínai fogyasztók jelenleg például 50 kg húst fogyasztanak el évente az 1985-ös 20 kilogrammal szemben). Tágabb összefüggésben nézve a világ népességének különösen a fejlődő országokban bekövetkezett növekedése is hozzájárult az élelmiszer iránti kereslet fokozódásához.

A magas energiaárak szintén kihatnak a mezőgazdasági árakra. Egyes elemzők szerint a növekvő energiaárak erőteljesebb hatást gyakorolnak az élelmiszerárakra, mint a mezőgazdasági termékek árának emelkedése. Közvetlenül hatnak ki az élelmiszerárakra azáltal, hogy emelik a felhasznált anyagok, így például a műtrágyák, növényvédő szerek és a dízelolaj árát, csakúgy mint a feldolgozás és a szállítás költségeit. A nitrogén műtrágya ára az 1999. évi ár 350 %-ára emelkedett, jórészt az üzemanyagár-költségek növekedése következtében. A teheráru-szállítás költségei is jelentős mértékben növekedtek. Közvetett módon a nyersolaj árának gyors emelkedése is fokozza a bioüzemanyagok iránti keresletet, amely révén ezek a fosszilis üzemanyagok gazdaságos helyettesítőjévé válnak.

A mezőgazdasági termékek iránti keresletre kihat *az alternatív értékesítési lehetőségek, különösen a bioüzemanyag-piac megjelenése* is. A Bizottság elemzéseiből kitűnik, hogy a világszintű élelmiszerárakra csak kevéssé hatással van a jelenlegi uniós bioüzemanyag-termelés, mivel az Unió gabonatermésének csak kevesebb mint 1 %-át használják fel bioüzemanyagként. Az Európai Tanács 2020-ra azt a célkitűzést fogalmazta meg, hogy a szállításra fordított üzemanyagok 10 %-ának kell bioüzemanyagoknak lenniük: ilyen hosszú végrehajtási idő mellett nem valószínű, hogy ez kihatna a jelenlegi árakra, a jövőbeli hatást pedig mérséklék majd a Bizottság által javasolt fenntarthatósági kritériumok. Másfelől viszont az USA által folytatott proaktív politika érezhető hatást gyakorol a kukorica piacára, akkor is, ha ez mindeddig viszonylag kis mértékben járult hozzá általánosságban véve a magas élelmiszerárakhoz. A becslések szerint az USA bioetanol-termeléséhez a nemzeti kukoricatermés hozzávetőleg 25 %-át használják fel.

Egyes szerkezeti tényezők szintén kedvezőtlenül hatnak a kínálati potenciálra. Köztük említendő *az élelmezésigabona-hozamok növekedésének csökkenő üteme*, amely különösen az európai termelőket érintette, de részben tükrözi a fejlődő országokban történő mezőgazdasági befektetések éveken át tartó alacsony szintjét is.

Mindezen túlmenően az *éghajlatváltozásról* szóló elemzések azt mutatják, hogy a szokatlan időjárási jelenségek valószínűleg még erőteljesebbek lesznek, aminek esetleg az lesz a következménye, hogy a mezőgazdasági termelés az éghajlattal összefüggő források elégtelen volta miatt ingadozni fog.

Míg a szerkezeti tényezők a piaci egyensúly hosszabb távú, de fokozatos eltolódásához vezethetnek, az időszaki tényezők megerősítették a változások irányát és sebességét, hirtelen áremelkedéseket kiváltva.

A kedvezőtlen időjárási viszonyok számos fontos termelő és exportáló országot sújtottak és szokatlanul gyenge termést eredményeztek. Ausztráliát például három szárazság sújtotta az elmúlt hat évszak során, aminek következtében a termés 2006-ban 50 %-kal esett vissza. Észak-Amerikában, Európában és Ausztráliában a gabonaellátásban bekövetkezett, időjárással összefüggő veszteség 2006-ban több mint 60 millió tonnát tett ki, amely négyszer több, mint az ezekben az országokban etanol céljára felhasznált gabona mennyiségének növekedése. A nemzetközi tartalékok minden eddiginél alacsonyabb szintje következtében a mezőgazdasági termékek árának ugrásszerű emelkedését nem lehetett a tartalékok felszabadításával ellensúlyozni. A FAO előrejelzése szerint a világ gabonataralékai 2007–2008 során várhatóan 25 éves mélypontot jelentő 405 millió tonnára csökkennek, ami a tavalyi csökkent értékhez képest további 21 millió tonnás, azaz 5 %-os visszaesést jelent. Az EU intervenciók tartalékai kimerültek.

Ezen kívül a pénzügyi piaci fejlemények is éreztették hatásukat. A pénzügyi piaci válság nyomán az árkockázat korlátozása vagy a többletlikviditás kiaknázása céljából fokozódott a spekulatív befektetők tevékenysége a termékekkel kapcsolatos pénzügyi piacokon. E tevékenységek fokozott ármozgáshoz és fluktuációhoz vezettek a határidős és azonnali termékpiacon, és felerősítették az alapul szolgáló ármozgásokat. A hosszú távú árképzésre gyakorolt hatásuk továbbra is bizonytalan.

- ***Az USA dollár értékcsökkenése*** is hozzájárult az árak emelkedéséhez. A valutaárfolyamok változásai hozzáadódottak az áremelkedés egyenetlen hatásához. Azon országokat, amelyek valutája az euróhoz kötött (pl. az FCFA-országok Nyugat- és Közép-Afrikában), valamelyest enyhébben érintették ezek a kedvezőtlen hatások. Azon országokat azonban, amelyek valutája devalválódik, mindez különösen súlyosan érinti.
- ***Egyes exportáló országok kiviteli korlátozásokkal válaszoltak az emelkedő árakra.*** India kiviteli tilalmakat, Vietnam és Thaiföld a rizskivitel korlátozását, Indonézia a pálmaolajra vonatkozóan kiviteli adókat, Kazahsztán pedig búzakiviteli tilalmat vezetett be. Az efféle adók és kiviteli tilalmak célja az, hogy megvédjék a belföldi piacokat az ellátás rövid távú zavaraitól és az ársokktól. Ugyanakkor azonban tovább súlyosbítják a nemzetközi mezőgazdasági piaci helyzetet, különösen az élelmiszert importáló fejlődő országok rovására. Középtávon az efféle korlátozások nem megfelelő piaci jelzéseket küldenek: visszaszorítják a gazdák befektetésre és a termelés fokozására irányuló kezdeményezéseit, és hozzájárulnak a regionális piacokon tapasztalható egyensúlyhiányhoz.

E fejlemények összességének a mezőgazdasági árakra gyakorolt hatásához hozzájárul még rövid távon a mezőgazdasági termékek iránti kereslet és a kínálat viszonylagos rugalmatlansága. A mezőgazdasági termelés időszakos jellegű: a piaci jelzések és a termelők válaszai között időeltérés van. Az elmúlt évek során a fejlődő országokban nem került sor megfelelő mértékű beruházásokra a mezőgazdaság területén. Végezetül a világ termelésének viszonylag kis része jut el a világ mezőgazdasági piacaira (a világ búzatermésének 16 %-át, a tejtermékek 8 %-át, valamint a rizs 7 %-át hozzák kereskedelmi forgalomba), ráadásul mindez egyre csekélyebb számú exportáló országból érkezik.

4. KÖZÉPTÁVÚ KILÁTÁSOK

A mezőgazdasági árak ciklikusan ingadoznak. Az elmúlt évszázadban számos olyan időszak volt, amikor ezek az árak csúcspontokat értek el. A fő kérdés az, hogy ezúttal a piacnak az árak csökkenése irányába mutató legközelebbi alkalmazkodása elegendő mértékű lesz-e ahhoz, hogy kiegyenlítse a múltbeli áremelkedéseket, avagy olyan korszak küszöbén állunk, amelyet a folyamatosan magasabb élelmiszerárak jellemeznek.

Minden elemzés arra vall, hogy a magas élelmiszerárak nem ideiglenesek, hanem vélhetően középtávon is fennmaradnak, még ha igen valószínűleg nem az újabban elért rekord szinten is. A legutóbbi termékár-emelkedést időszaki tényezőkkel, különösen az időjárással kapcsolatos veszteségekkel hozták összefüggésbe. Ennek megfelelően az átlagos terméshez való visszatérés enyhíteni fog a mezőgazdasági piacok szorult helyzetén, és hozzájárul az élelmiszerárak csökkentéséhez. Másfelől azonban, amennyiben a háttérben szerkezeti és tartósan fennálló tényezők húzódnak, a kereslet erőteljes növekedése és a kínálat növekedése között valószínűleg tartós lesz az egyensúlyhiány.

Mindez azt jelenti, hogy rövid vagy középtávon valószínűtlen az élelmiszerárak válság előtti szintre történő visszaesése. A FAPRI és az OECD által készített előrejelzések szerint, még ha a rendes időjárási feltételek és a szokásos kínálat visszatérnek is, a termékek árai – névleges értékben – középtávon akkor is meghaladják az elmúlt tíz évben jellemző szintet. Nem valószínű, hogy bármiféle rövid távú csökkenés tartósan bizonyulna.

A technológiai fejlesztések, a terméshozamok növelése, a termőterület bővítése segíthet a megnövekedett kereslet kielégítésében és az árnövekedés visszaszorításában. Ugyanakkor azonban még a folyamatosan kedvező éghajlati viszonyok feltételezése mellett is több tényező korlátozza azt, hogy milyen gyorsan tud majd a termelés a kereslethez felzárkózni. Az olyan tényezők, mint a rendelkezésre álló termőföld és víz, a mezőgazdaságban felhasznált anyagok ára, a technológiai fejlődés és a beruházások szabják meg a termelékenység fokozásának határait.

5. AZ UNIÓN BELÜLI HATÁS

A termékek áremelkedése hozzájárult az élelmiszerárak növekedéséhez és az EU-n belül teljes inflációhoz. Az EU-ban a teljes infláció a 2007. augusztusi 1,9 %-ról 2008 márciusára 3,8 %-ra emelkedett. Az élelmiszerárak emelkedésének mértéke (az alkohol és dohány kivételével) 2,7 %-ról 6,9 %-ra növekedett. Az energiainfláció -0,6 %-ról 10,9%-ra nőtt.

Ugyanakkor azonban a fogyasztói árakban történő megjelenésüket három tényező korlátozta: i. az euro felértékelődése; ii. a mezőgazdasági alapanyagok csökkenő aránya az élelmiszerek előállítási költségeiben az energia- és munkaerőköltségekhez képest (főként a fokozott mértékű feldolgozás következtében), valamint iii. az élelmiszerekre fordított kiadások alacsony hányada az átlagos háztartási kiadásokban (a 27 tagú Unióban jelenleg egy átlagos háztartás összes jövedelmének mintegy 14 %-át költi élelmiszerre). Az élelmiszerellátó lánc versenyre épülő szerkezete – így például a koncentráció szintje a kis- és nagykereskedelmi ágazatban – szintén hatással lehetett arra, hogy a nyersanyagárak emelkedését az egyes tagállamokban eltérő mértékben és ütemben hárították át a fogyasztókra.

A kenyér esetén az alapanyag, azaz a búza ára a teljes termelési költségek mindössze 5 %-át teszi ki, míg az árra kiható legfőbb tényezők a munkaerő, az energia és a tőkebefektetés költsége.

A feldolgozott élelmiszerek ára (amelyek esetén az alapanyagok ára kisebb százalékarányt tesz ki) ***erőteljesebben emelkedett, mint a feldolgozatlan élelmiszereké*** (így például a gyümölcsöké, zöldségeké, vagy akár a húsé is). Az Unióban a feldolgozott élelmiszerek áremelkedése (közte a „kenyér és gabonafélék”, a „tej, sajt és tojás” kategóriái, az alkohol és a dohány kivételével) a 2007. júliusi 2,3 %-hoz viszonyítva 2008 márciusára 9,4 %-ra fokozódott. A feldolgozatlan élelmiszerek áremelkedése ugyanez érvényes: a 2007. szeptemberi 2,6 %-ról 2008 márciusára 4,2 %-ra növekedett. Az emelkedés fokozatosabban és kisebb mértékben következett be, mint a feldolgozott élelmiszerek esetén. A feldolgozott élelmiszereket azért érintette fokozottabban az áremelkedés, mint a feldolgozatlanokat, mert a feldolgozott élelmiszerekben felhasznált alapanyagok jobban ki voltak téve az áremelkedésnek (mind az élelmiszert, mind az egyéb felhasznált anyagokat, így például az energiát illetően), míg a feldolgozatlan élelmiszerek, így például a zöldségek, gyümölcsök és a hal ára nem emelkedett. Ami a húst illeti, a magyarázat a következő: időeltolódás tapasztalható a gabonaárakon keresztül megemelkedett árú takarmányárak és az állati eredetű termékek ebből fakadóan megemelkedett árai között.

Az e téren folytatott elemzések szerint az EU 27 tagállamában a fogyasztók élelmiszereire fordított kiadásainak a mezőgazdasági termékek 2007 februárja és 2008 februárja közötti áremelkedéséből következő átlagos emelkedése 5 %-ot tett ki, ami egy átlagos uniós háztartás vásárlóerejét 0,7 %-kal csökkentette.

Az élelmiszerárak emelkedése eltérő módon hatott az egyes tagállamokban és a tagállamokon belül az egyes társadalmi rétegekre. E különbségek az egyes tagállamok között a piaci szerkezet, a fogyasztási szokások, a jövedelemszintek és az élelmiszerre fordított háztartási kiadások terén tapasztalható különbségekhez köthetők. Míg a 15 tagú Unió tagállamaiban az élelmiszerárak emelkedése 5–7 %-ot tett ki, addig az új tagállamokban sokkal magasabb volt (Bulgáriában 21,8 %, Észtországban pedig 17 %). Ez egybeesik a háztartások élelmiszerre fordított kiadásainak arányának emelkedésével. A háztartások élelmiszerre fordított kiadásainak százalékaránya a egyesült királysági 9,06 %-tól a romániai 41,87 %-ig terjed. Emellett a háztartások legszegényebb 20 %-a költségvetésének sokkal nagyobb részét költi élelmiszerre: Romániában például 56,8 %-át, Litvániában 43,4 %-át, Bulgáriában 42 %-át, Litvániában 38,2 %-át, Szlovákiában 30,7 %-át, Magyarországon pedig 27,2 %-át. Ezen kívül a magasabb jövedelmi szinttel rendelkező országok némelyikében a legszegényebb háztartások által élelmiszerre költött hányad jelentősen meghaladja az átlagos háztartásokra jellemző arányt (Olaszországban 27 %, Spanyolországban 23,8 %, Szlovéniában 19,9 %, Görögországban 20,2 %, Cipruson 22,6 %, Írországon 16,2 %, Németországban pedig 14 %).

Az emelkedő árak bizonyos ágazatokban eltérő mértékben ugyan, de kedveztek a gazdáknak. Míg a gabonatermelőknek hasznot hoznak a magas árak, az állattenyésztőket kedvezőtlenül érinti a takarmányárak emelkedése. A tejtermékeket előállítók és feldolgozók sem tudnak teljes mértékben hasznot húzni a világpiaci árak emelkedéséből a jelenlegi kvótarendszer miatt, amely korlátok közé szorítja a termelt mennyiség növelését.

6. VILÁGSZINTŰ HATÁS

Az élelmiszerárak emelkedésének a fejlődő országokra gyakorolt hatása rövid- és hosszú távon vegyes eredményekhez vezethet. A Latin-Amerikában, Afrikában és Ázsiában nemrégiben kitört erőszakos tiltakozások és éhséglázadások is mutatják, milyen közvetlen és drámai a világ legszegényebb népességére gyakorolt hatás, amely a millenniumi fejlesztési célok megvalósítása irányába vezető több éves fejlődést is veszélyeztet. Az emelkedő árak hosszabb távon lehetőséget adhatnak arra, hogy egyes fejlődő országokban a vidéki közösségeket segítsék a szegénységből kitörni. A részletesebb elemzés rámutat, hogy országoként, de akár egy-egy országban belül is jelentős az eltérés a hatások tekintetében.

A válság leginkább a nettó élelmiszer-importőr, például afrikai fejlődő országokat, de a Fülöp-szigeteket, Indonéziát és Kínát is sújtja. Azok az élelmiszersegélyre szoruló országok, amelyek egyben energiainportőrök is, a legvédtelenebbek az áremelkedésekkel szemben. A FAO² szerint a világ legszegényebb országainak gabona-behozatali kiadásai 2007/2008 folyamán várhatóan 56 %-kal fognak emelkedni. És mindez a 2006/2007-es jelentős, 37 %-os emelkedés után következik be. Az alacsony jövedelmű, élelmiszerhiányos afrikai országok gabonakiadásai várhatóan 74 %-kal fognak növekedni. Mivel ezen országok fogyasztói kosarában az élelmiszerek teszik ki a legjelentősebb hányadot, a megemelkedett élelmiszerárak teljes áthárítása az infláció növekedését vonja maga után, ami várhatóan a szigorúbb monetáris politika miatt együtt jár a stabilitásra és/vagy növekedésre gyakorolt kedvezőtlen makrogazdasági hatásokkal is.

² FAO, Kilátások a gabonahelyzet terén és az élelmiszerhelyzet (Crop prospects and food situation), 2. sz., 2008. április.

Világszinten összességében a nettó élelmiszer-exportőr országok e tendenciák nyertesei. Elvben a nettó exportőrök húznak hasznot a kedvezőbbé vált kereskedelmi feltételekből. Jelenleg az élelmiszernövények magas világpiaci ára például az USA-nak (búza, kukorica, rizs, szója), Argentínának (búza, kukorica, rizs, szója), Brazíliának (kukorica, rizs, szója), Kanadának (búza, repcemag), Paraguaynak (kukorica, szója), Uruguaynak (kukorica, rizs, szója), Oroszországnak (búza), Thaiföldnek (rizs, manióka), Vietnammak (rizs), továbbá Ausztráliának kedvez. Ugyanakkor azonban ezen országok némelyike az alacsony belföldi élelmiszerárak szinten tartása céljából kiviteli korlátozásokat vezetett be. Ez történt például Argentínában, Egyiptomban, Indiában, Pakisztánban, Kambodzsában és Ukrajnában. Hús ország alkalmaz efféle kiviteli korlátozásokat.

Aligha vitatható, hogy összességében – de különösen rövid távon – a világ legszegényebbjei szenvedik meg e tendenciák hátrányos hatásait. Míg a nettó élelmiszer-értékesítő háztartások hasznot húzhatnak, a nettó élelmiszer-vásárló háztartások szenvednek. Az élelmiszerárak növekedésének terhét a városi, de a falusi szegény népesség is viseli. A fejlődő országok vidéki régióiban nagyon sok a nettó élelmiszer-vásárló (peremre szorult gazdák, agrármunkások, gazdálkodással nem foglalkozó háztartások, a pénzküldeményektől függő, földdel nem rendelkező háztartások stb). Ez a csoport többet veszít, mint amennyit nyer. A fejlődő országokban egy szegény háztartás költségvetésének átlag 50–60 %-át költi élelmiszerre és 10 %-át energiára. Például egy Szaharától délre fekvő afrikai országban található, napi 5 USD-ből élő, háztartás tekintetében ez azt jelenti, hogy 3 USD-t fordítanak élelmiszerre, 0,5 USD-t energiára és 1,5 USD-t egyéb kiadásokra. Az élelmiszerárak 50 %-os emelése azt jelenti, hogy a szóban forgó család nem élelmiszer jellegű szükségleteire fordított kiadásait 1,5 USD-vel csökkenteni kell. Rövid távon a magasabb árak következtében élelmiszerhiány ugyan egyelőre nem alakult ki, az áremelkedés azonban fokozta a szegénységet, a rosszul tápláltságot, és növelte a világ legszegényebb népeinek sebezhetőségét az újabb külső csapásokkal szemben. A Világbank előzetes becslései szerint az élelmiszerárak ugrásszerű emelkedése hozzávetőleg 100 millió embert taszíthat még mélyebb szegénységbe.

Közép- és hosszú távon az emelkedő árak új jövedelemtermelő lehetőségeket kínálnak a mezőgazdasági termelők számára, és ezáltal a mezőgazdaság fokozottabban hozzájárulhat a gazdasági növekedéshez, ámbar több tényező is lassíthatja a gazdaság jelenlegi tendenciákhoz való alkalmazkodását. A magas élelmiszerárak arra ösztönzik az állami és magánbefektetőket és programokat, hogy fokozzák a termelékenységet, erősítsék az infrastruktúrát, terjesszék ki a termelést a marginális területekre is, és fokozzák a mezőgazdasági piacok hatékonyságát. Ez kedvező hatást gyakorolhatna a gazdaság egészére: fokozná a munkaerő iránti keresletet és növelné a jövedelmeket a vidéki területeken, megállítaná a városba települést, csökkentené a szegénységet és hozzájárulna az élelmiszer-ellátás biztonságához. Ugyanakkor azonban számos tényező lassíthatja ezt az alkalmazkodást. Számos országban létezik valamilyen formában kormányzati beavatkozás, amely visszafogja a termelők ösztönzését a beruházásra és a termelés fokozására. A további tényezők: a piacok földrajzi helye, felépítésük, az információhiány, a mezőgazdasági-élelmiszeripari láncban közvetítő szerepet játszó egyes érdekelttek hatalma, a vetőmaghoz, műtrágyához, hitelhez jutás nehézségei, csakúgy mint a vidéki infrastruktúrába a múltban eszközölt beruházások alacsony szintje. Ezek a tényezők mind hátrányosak a kis vidéki termelők számára. A vidéki gazdaság esetleg új lehetőségeket teremtő alkalmazkodása miatti előnyök csak idővel jutnak el a szegényekhez és kezdik majd fokozni a mezőgazdasági termelést.

7. AZ EU ÁLTAL ADANDÓ VÁLASZ ALKOTÓELEMEI

Az EU szintjén a szakpolitikai kezdeményezések a beavatkozások három, egymást kiegészítő vonalán haladhatnak:

- (a) fellépések az élelmiszerársokk rövid- és középtávú hatásainak kezelésére és e hatások mérséklésére;
- (b) fellépések a mezőgazdasági kínálat növelésére és az élelmiszer-ellátás biztosítására;
- (c) fellépések az olyan globális erőfeszítésekhez való hozzájárulás érdekében, amelyek az áremelkedések szegény népekre gyakorolt hatásait kívánják kezelni.

a) Az élelmiszerár-emelkedés rövid- és középtávú hatásainak mérséklését célzó fellépések

(1) Az árak alakulásának figyelemmel kísérése A jelenlegi ártendenciák ingadozására és összetett voltára tekintettel a Bizottság alaposan figyelemmel kíséri majd az árak uniós belüli és világszintű alakulását egyaránt, és az év végére beszámolót készít a helyzet alakulásáról.

(2) A közös agrárpolitika (KAP) kiigazítása A közelmúltban a KAP-on belüli piacszervezés terén számos kiigazításról született határozat az áremelkedések hatásainak mérséklése céljából. Intervenciós készleteket értékesítettek. Ezen kívül három határozott lépésre került sor közvetlenül a gabonapiacokon tapasztalható kivételesen magas árakra adott válaszul: először is, a Tanács 2007 szeptemberében úgy határozott, hogy a 2008-es évre felfüggeszti azt az előírást, hogy a gazdáknak szántóföldjük 10 %-át kötelezően pihentetniük kell. A Tanács 2007. december 20-án egyhangúan megállapodott arról is, hogy a jelenlegi gazdasági évre vonatkozóan – mindössze néhány kivétel mellett – felfüggeszti a gabonafélékre vonatkozó behozatali vámokat (még ha e lépés hatása a tényleges vámok alacsony értékének következtében valószínűleg csak korlátozott lehet). A Tanács 2008-as hatállyal határozott a tejkvóták 2 %-os emeléséről is.

Szélesebb összefüggésben a termeléstől független jövedelemtámogatás és az egyes piaci szervezetek reformja következtében a termelők máris sokkal rugalmasabban reagálnak a piaci jelzésekre. Az ezzel a közleménnyel párhuzamosan elfogadott helyzetértékelő csomag számos intézkedése – így például a kötelező pihentetés eltörlése és a tejkvótáknak a 2015-ös eltörlésükig történő fokozatos emelése – is ebbe az irányba mutat, és bizonyára hozzájárul majd a mezőgazdasági piac feszült helyzetének enyhítéséhez.

(3) A leginkább elesetteket szolgáló lépések. A Bizottság beterjeszti azon program átdolgozott változatát, amely az élelmiszerellátást a leginkább elesettek számára kívánja biztosítani. A leginkább elesettek jelenlegi, 1987-ben indult élelmiszersegélyezési programja évente hozzávetőleg 300 millió EUR értékben nyújtott élelmiszersegélyt, amely 19 tagállam 13 millió kedvezményezettjéhez jutott el.

(4) *Az élelmiszerlánc működésének vizsgálata.* A Bizottság munkacsoportot fog felállítani az élelmiszerlánc működésének – beleértve az EU élelmiszer-kiskereskedelmi és elosztó ágazatainak koncentrációjának és piaci szegmentációjának – megvizsgálására, és 2008 végére elkészíti első helyzetjelentését. Ennek eredményei hozzájárulnak majd többek között a kiskereskedelmi ágazatnak az egységes piac felülvizsgálata keretében történő figyelemmel kíséréséhez is. A Bizottság ezekkel a kérdésekkel összefüggésben továbbra is szorosan együttműködik a nemzeti versenyhatóságokkal, és erőfeszítéseik folytatására bátorítja azokat az országokat, amelyekben már létezik vagy tervbe van véve a kiskereskedelmi ágazat korlátozó szabályozásának reformja.

(5) *A torzító hatású intézkedések elkerülése.* Mivel az élelmiszerárak emelkedése erőteljesen kihat a kis jövedelmű háztartások vásárlóerejére, több tagállamban is vita folyik arról, hogy az efféle hatásokat hogyan lehet – átmenetileg – mérsékelni. Amikor rövid távú célzott intézkedéseket hoznak az emelkedő élelmiszeráraknak a népesség szegényebb részére gyakorolt hatása enyhítésére, a torzító hatásokat meg kell próbálni elkerülni. A Bizottság az efféle fejleményeket is gondosan figyelemmel kíséri majd.

(6) *A spekulatív befektetések elemzése.* A Bizottság gondosan figyelemmel fogja kísérni a termékekkel kapcsolatos pénzügyi piacokon a spekulatív befektetők tevékenységét, és az ilyen tevékenységek ármozgásokra gyakorolt hatását.

b) A mezőgazdasági kínálat hosszabb távú növelését célzó fellépések

(1) *A bio-üzemanyaggal kapcsolatos uniós politika fenntarthatóságának erősítése.* További elemzések szükségesek annak megvizsgálására, hogy a megállapított közösségi célérték (2020-ra a szállításra használt üzemanyagok terén 10 % legyen a bioüzemanyagok részaránya) hogyan hat a mezőgazdasági piacok áraira és a földhasználatra. A szimulációk szerint ugyanakkor a bioüzemanyagok arányának a 2005-ös 1 %-ról a 2020-as 10 %-ra növekedése az alapanyag felhasználásának 30 millió tonnás növekedésével jár. Ha figyelembe vesszük a melléktermékeket is, akkor ez egy 15 éves időszakon át évi 4 millió tonnás növekedést jelent. Feltételezve, hogy a kínálat 30 %-a második generációs bioüzemanyagokból származna, 2006-hoz képest 2020-re ez a gabona árának 3–6 %-os, a repcemagénak hozzávetőleg 8–10 %-os és a napraforgómagénak 15 %-os emelkedését jelentené. E hatásokat mérsékli azonban a második generációs bioüzemanyagok növekvő használata, amelyet az uniós szakpolitikák is ösztönöznek. A második generációs bioüzemanyagokat nem élelmiszernövény alapanyagokból, továbbá nemcsak kifejezetten energiatermelési célú növénytermesztéssel állítják elő, hanem újrahasznosított növényi olajokból, állati zsiradékból, az erdőre alapozott iparágak melléktermékeiből, erdészeti maradékanyagokból, szilárd hulladékból és fűfélékből.

(2) *A bioüzemanyagok fenntartható előállításának nemzetközi szintű elősegítése.* A bioüzemanyagokra vonatkozó uniós szakpolitikára mindinkább a bioüzemanyagok termelését elősegítő világszintű trend részeként tekintenek. Különösen az USA folytat proaktív bioüzemanyag-politikát, de ez a jellemző Brazíliára, Indiára, Kínára és más országokra is. Az USA-ban a jelenlegi szakpolitikák alapján 2016-ra a bioetanol előállítására szánt kukoricaterületek aránya várhatóan a szemes betakarítású kukorica 2004. évi országos szintű összes földterületének 43 %-ára emelkedik majd. Az elemzések annak kockázatát emelték ki, hogy a bioüzemanyagok iránti igényt nem a termelékenységnövelés számos lehetőségét kihasználva, hanem az élelmiszernövények kiszorításával fogják kielégíteni. Ahhoz, hogy a lehető legkisebbre csökkentsék annak esélyét, hogy ez az Unióban bekövetkezessen, a megújulóenergia-irányelvről szóló bizottsági javaslat kulcsfontosságú része a bioüzemanyag fenntarthatósági rendszer, amely az üvegházhatást okozó gázokkal, a biodiverzitással és a földhasználattal kapcsolatos hatásokat fedi le. A program részeként rendszeresen figyelemmel fogják kísérni és jelentésekben számolnak be a gazdasági, szociális és környezeti hatások széles köréről is, köztük az élelmiszerellátás biztonságára gyakorolt kedvező vagy kedvezőtlen hatásokról. A javasolt program mind az Unióban előállított, mint pedig a behozott bioüzemanyagokra érvényes lesz, és teljes mértékben megfelel az Unió nemzetközi kereskedelmi kötelezettségvállalásainak. Azáltal, hogy ösztönzi, hogy az Unió kívüli bioüzemanyag-fogyasztók és -termelők is hasonló fenntarthatósági kritériumokat fogadjanak el, és tevékenyen elősegíti a második és harmadik generációs bioüzemanyagok világszintű fejlesztését, az Unió jelentősen hozzájárulhat a bioüzemanyagok jövőbeli fejlődésének alakításához.

(3) *A mezőgazdasági kutatás és a hozzá kapcsolódó tudásgenerálás megerősítése* ahhoz, hogy mind Európában, mind pedig a fejlődő országokban ösztönözzön lehessen a termelékenység fenntartható növekedését, például új nagyobb és stabilabb termés hozamú, hatékonyabb vízfelhasználású, a betegségekkel és a környezeti ártalmakkal szemben ellenállóbb és kevesebb növényvédő szert igénylő növényfajták és növénytermesztési rendszerek segítségével. A Bizottság továbbra is elősegíti a tagállamok közötti koordinációt, és a 7. kutatási keretprogramon belül lehetőségeket teremt az európai és a fejlődő országok közötti kutatási együttműködésre. Fenntartja továbbá a nemzetközi mezőgazdasági kutatási rendszer (különösen a Nemzetközi Mezőgazdasági Kutatás Tanácsadó Csoportja, CGIAR) számára nyújtott jelentős támogatást, amely jelenleg hozzávetőleg 32,5 millió EUR-t tesz ki, és kilátásba helyezi ennek megkétszerezését 2008-tól, hogy az elkövetkező három év során az elérje az évi átlag 63 millió EUR összeget.

(4) *A géntechnológiával módosított szervezetek tekintetében gyakorolt nyitott, de éber politika fenntartása.* A harmadik országokban tovább terjed a géntechnológiával módosított szervezetek termesztése, és nő a szójabab és a szójaliszt iránti kereslet az EU-ban is, mivel az állattenyésztési ágazat erőteljesen függ a növényi fehérje – jórészt a szójabab és az abból előállított termékek – behozatalától. Az Unióban – gyors világszintű terjedésével szemben – korlátozott a géntechnológiával módosított szervezetek termesztése mind a takarmány-, mind pedig a bioüzemanyag-előállítás terén. Hatékony, tudományos alapú engedélyezési szabványokra épülő közösségi jogi keret gondoskodik a géntechnológiával módosított szervezetek forgalomba hozatalát megelőző engedélyezéséről, amely szigorú engedélyezési rendszert biztosít az Unió számára. A Bizottság folytatja e jogszabály végrehajtását, feldolgozza az engedélyezési kérelmeket, valamint – a jelenlegi különleges feltételek mellett – a jogszabályban előírt eljárásoknak megfelelően különös figyelmet szentel a takarmányimport kibocsátására.

(c) A válság hatásainak nemzetközi szintű kezelésére tett lépések

(1) *A nyitott kereskedelem politikájának továbbfolytatása, és a dohai fejlesztési program (DDA) korai teljesítése érdekében végzett munka.* A fejlődő országok számára a dohai fejlesztési forduló új piaci lehetőségek formájában jelentős potenciális előnyöket kínál, amelyek révén további, kivitelből származó jövedelemhez lehetne jutni, serkenteni lehetne a mezőgazdasági termelést, biztosítani lehetne a takarmányellátást, és mindezek révén csökkenteni lehetne a jelenlegi rendkívül magas élelmiszerárakat. Az EU autonóm módon már biztosította a legkevésbé fejlett országok vám- és kvótamentességét. Ugyanezt a megközelítést a gazdasági partnerségi megállapodás keretében immár kiterjesztették az afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni térség országaira is. A kiviteli korlátozások kedvezőtlen hatásának kérdését fel kellene majd vetni a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) e témában tartandó következő találkozóin, továbbá a témában érdekelt más nemzetközi fórumokon is.

(2) *Készenlét az EU humanitárius kötelezettségvállalásainak szinten tartására és az Unió hozzájárulásának fokozására a válság szegény népességre gyakorolt hatása kezelésére tett globális erőfeszítések terén.* A fő nemzetközi szervezetek (Világélelmezési Program (WFP), Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezet (FAO), Világbank, Nemzetközi Valutaalap) arra figyelmeztetnek, hogy humanitárius válság veszélye fenyegethet, amelyet nemcsak a globális élelmiszerhiány okoz, hanem az is, hogy a világon élő legvédtelenebb emberek egyre kevéssé tudnak élelmiszerhez jutni. A növekvő élelmiszerárak által az élelmiszersegélyszállítmányokra gyakorolt hatását csak részben tompította az adományozóktól érkező források összegének emelkedése. A WFP hozzávetőleg 750 millió USD többletforrást kért ahhoz, hogy fenntarthassa a 2008-as humanitárius és fejlesztési tervei keretében adott élelmiszersegélyezés szintjét, de e cél csak részben valósult meg. Más ENSZ-szerveket, Vöröskereszt szervezeteket és nemkormányzati szervezeteket is hasonlóan érint a működési költségek emelkedése. A rendelkezésre álló források összege és az egyre költségesebb műveletek költségei közötti különbség egyre csak növekedni látszik. A Bizottság 2008-ban már 333 millió EUR-t mozgósított rövid távú segítségnyújtásra. A Bizottság gondosan figyelemmel kíséri majd a humanitárius segítség iránti igény alakulását, és megfontolja, milyen úton lehetne további forrásokat mozgósítani ahhoz, hogy a nemzetközi szervezetek folyamatban lévő és tervezett kezdeményezéseikhez hozzá tudjon járulni; valamint hogy ki tudja elégíteni az előre nem látható, esetleges humanitárius igényeket a 2008 és 2010 közötti időszakban.

(3) A közép- és hosszabb távú szerkezeti válaszok támogatása az EU fejlesztési szakpolitikáján keresztül. A fejlődő országokban csakis a szakpolitikák, a vidékfejlesztésben eszközölt befektetések, az élelmiszerellátás biztonsága és a mezőgazdaság megerősítése révén lehet a kínálat problémáját hosszabb távon megoldani. Az Unió fejlesztési együttműködési programjai ez a megközelítést fogják támogatni. A 10. Európai Fejlesztési Alap (2008–2013) keretében egyre több afrikai ország (22) választotta a támogatás fő ágazatául a vidékfejlesztést, a mezőgazdaságot és/vagy az élelmiszer-ellátás biztonságát. Az e területen nyújtott közösségi támogatásnak körülbelül 3,5 milliárd EUR-t kellene kitennie az elkövetkező 5 év során. Az élelmezésbiztonsággal foglalkozó tematikus program világszinten, földrészenkénti és regionális szinten fokozza a legszegényebbek javára az élelmezés biztonságát, ami biztosítja a közösségi beavatkozások koherenciáját, kiegészítő jellegét és folytonos voltát, beleértve a sürgősségi segély és a fejlesztés közötti átmenetet is. A fejlesztési együttműködés keretében javasolt megoldások két fő irány mentén kristályosodhatnak ki: először is, a szociális háló megerősítése, beleértve a (vidéki és városi) szegények számára történő közvetlen, szociális célú (készpénz-) juttatásokat, amelyeket azért kapnak, hogy meg tudjanak birkózni a megrázkódtatásokkal, és a tartósan magas árakkal; másodsorban pedig a fejlesztési programokon belül a mezőgazdaság kiemelt prioritásként történő kezelésével, ami a termelők, és különösen a kistermelők körében a termelékenység fokozását célzó intézkedések révén valósul meg. A kínálattal kapcsolatos megoldás támogatásához szükséges, hogy maguk a fejlődő országok is befektetéseket eszközöljenek annak érdekében, hogy biztosítsák – nevezetesen a vidéki infrastruktúra terén – az ágazat számára kedvező környezetet, valamint hogy reformokat vezessenek be a mezőgazdasági szakpolitikák, az intézmények és a földkezelési rendszerek terén. A mezőgazdasági kutatási programokba történő befektetések bővítése is kulcsfontosságú a mezőgazdasági termelékenység fokozása és az élelmiszerellátás közép és hosszú távú biztosítása szempontjából.

(4) A nemzetközi fellépéshez adott összehangolt uniós hozzájárulás támogatása. Az unió teljes körű támogatást ad a nemrégiben az ENSZ égisze alatt indított kezdeményezéseknek, és a további fellépéseket támogat a hatékony sokoldalú válasz biztosításához, amely az átfedéseket csökkenteni képes és a lehető legnagyobb hatékonyságot tudja nyújtani, valamint hasonló jövőbeli eseményekre képes lesz majd felkészülni. Az unió és a tagállamok között összehangolt megközelítésre van szükség ahhoz, hogy az egymást kiegészítő jellegű és a munkamegosztást biztosítani lehessen.

(5) Amennyiben tartósan bizonyul az élelmiszerek és termékek árának emelkedése, az kihathat mind a világszintű, mind az európai biztonságra: a gyér források feletti konfliktusok veszélyével fenyeget és az emberek fokozott migrációjával. E kérdést is figyelembe kell tehát venni a 2003-as európai biztonsági stratégia jelenlegi felülvizsgálata során.

8. KÖVETKEZTETÉSEK

Az Európai Bizottság továbbra is figyelemmel kíséri a helyzet alakulását és az élelmiszerárak növekedése mögött meghúzódó okokat. A Bizottság felkéri az Európai Tanácsot, hogy támogassa az e közleményben előterjesztett szakpolitikai irányvonalakat, és vegye azokat alapul az emelkedő élelmiszerárak problémájának az Unión belüli és a nemzetközi szinten történő kezelése során.