

**PL**

**PL**

**PL**



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 20.5.2008  
KOM(2008) 321 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**Reakcja na kwestię wzrostu cen żywności  
Wskazówki dotyczące działania na szczeblu UE**

## SPIS TREŚCI

1.	Wprowadzenie.....	3
2.	Nagły i gwałtowny wzrost w przypadku wielu surowców rolnych.....	3
3.	Podstawowe przyczyny wysokich cen żywności: czynniki przejściowe i strukturalne .....	4
4.	Perspektywa średniookresowa .....	6
5.	Konsekwencje wewnątrz UE .....	6
6.	Konsekwencje na poziomie światowym .....	8
7.	Reakcja UE.....	9
8.	Wnioski .....	13

## 1. WPROWADZENIE

Na przestrzeni trzydziestu lat ceny żywności zarówno w Europie, jak i na świecie realnie zmalały. Jednak nagły i gwałtowny wzrost światowych cen surowców rolnych w ostatnich miesiącach odwrócił tę tendencję.

Skok cen dotyczył równocześnie kilku surowców: w przypadku cen zbóż, mięsa i produktów mlecznych odnotowano dwu-, a nawet trzycyfrowy wzrost w ciągu mniej niż dwunastu miesięcy. Rozmiary i gwałtowność wspomnianego skoku cen doprowadziły do zachwiania równowagi makroekonomicznej na całym świecie. Sytuacja ta najbardziej dotknęła kraje rozwijające się i ludność najbardziej zagrożoną. Miliony ludzi żyjących na skraju ubóstwa stoją obecnie w obliczu głodu i niedożywienia.

W marcu 2008 r. inflacja cen żywności w Unii osiągnęła 70 %. Negatywne skutki wzrostu cen żywności dla konsumentów europejskich pogorszył jeszcze bardziej jednoczesny wzrost cen energii. Zmniejszyła się siła nabywcza gospodarstw domowych, przy czym najmocniej dotknęło to 16 % Europejczyków żyjących poniżej progu ubóstwa.

## 2. NAGŁY I GWALTOWNY WZROST W PRZYPADKU WIELU SUROWCÓW ROLNYCH

Stały wzrost cen szeregu surowców rozpoczął się w 2006 r., odwracając tym samym trwającą trzy dekady tendencję wyrażającą się obniżką (realnych) cen produktów rolnych. W drugiej połowie 2007 r. wzrosły one gwałtownie, osiągając najwyższy poziom w pierwszych miesiącach 2008 r.

**Gwałtowny wzrost dotknął licznych surowców jednocześnie.** Ceny surowców rolnych od września 2006 r. do lutego 2008 r. wzrosły w dolarach o 70 %. Szczególnie wysoki wzrost dotyczył cen pszenicy, kukurydzy i ryżu oraz produktów mlecznych<sup>1</sup>. W porównaniu do lutego 2007 r. zmiany cen referencyjnych na rynkach światowych na początku lutego 2008 r. były następujące (rząd wielkości): + 113 % za pszenicę amerykańską w porównaniu do + 93 % za pszenicę z UE; + 83 % za soję amerykańską; + 52 % za ryż tajlandzki, + 24 % za kukurydzę amerykańską. Od lutego cena referencyjna ryżu (tajlandzka cena eksportowa) podwoiła się i w końcu kwietnia wynosiła ponad 1 000 USD za tonę. Odnotowano także znaczny wzrost cen mięsa, jak np. drobiu, jak również olei roślinnych. W Europie ceny pszenicy i produktów mlecznych wzrosły od września 2006 r. do lutego 2008 r. o odpowiednio 96 % i 30 %.

**Ostatnio obserwuje się odwrócenie tendencji wzrostowej,** wywołane spadkiem cen zbóż i produktów mlecznych. Ceny w UE spadły o 25 % w przypadku pszenicy i o 35 % w przypadku masła po uprzednim osiągnięciu szczytowych poziomów. Ceny ryżu nadal rosną, także w wyniku ograniczeń wywozu nałożonych przez kraje będące głównymi producentami ryżu, takie jak Wietnam, Tajlandia, Indie i Chiny, w celu uniknięcia niedoborów na rynku wewnętrznym. W nadchodzących miesiącach tendencje cenowe będą pod dokładną obserwacją ze względu na niestabilność sytuacji i sprzeczny charakter pojawiających się trendów.

---

<sup>1</sup> W przypadku niektórych surowców, jak np. cukru, odnotowuje się stały spadek cen.

### 3. PODSTAWOWE PRZYCZYNY WYSOKICH CEN ŻYWNOSCI: CZYNNIKI PRZEJŚCIOWE I STRUKTURALNE

*Zaistniałe zmiany poziomu cen są wynikiem złożonego połączenia czynników strukturalnych i tych bardziej przejściowych.* Wszyscy są zgodni co do tego, o które czynniki chodzi, zdania różnią się natomiast w kwestii ich znaczenia każdego z nich. Stopień, w jakim dany czynnik ma wpływ na wzrost cen, zależy też od surowca i regionu. Przyczyny wzrostu cen pszenicy i ryżu są zupełnie inne niż te, które warunkują wzrost cen kukurydzy i soi. Pierwsze są silnie zdeterminowane kwestiami podaży, natomiast w przypadku tych ostatnich znaczną rolę odegrał wzrost popytu. Wydaje się, że czynniki związane z popytem wpłynęły na zmianę cen bardziej niż wzrost popytu.

W ostatnich latach wśród strukturalnych przyczyn zmian rynkowych wyróżnić można *stały wzrost popytu na podstawowe surowce, jak i na produkty żywnościowe o większej wartości dodanej ze strony gospodarek rozwijających się, takich jak Chiny, Brazylia i Indie.* Powodem tego są rekordowo wysokie stopy wzrostu gospodarczego, urbanizacja i zmiana wzorów żywieniowych (zwłaszcza w przypadku mięsa: na przykład obecnie Chińczycy spożywają 50 kg mięsa rocznie, podczas gdy w 1985 r. spożywali go tylko 20 kg). Patrząc ogólniej, wzrost populacji światowej, szczególnie w krajach rozwijających się, także przyczynił się do zwiększenia zapotrzebowania na żywność.

*Wpływ na ceny produktów rolnych mają także wysokie ceny energii.* Według niektórych analityków rosnące ceny energii mają większy wpływ na ceny żywności niż podwyżki cen surowców rolnych. Oddziałują one bezpośrednio na ceny żywności, powodując wzrost kosztów nakładów (np. nawozów, pestycydów i oleju napędowego) oraz kosztów przetwarzania i transportu. Wzrost ceny nawozów azotowych o 350 % od 1999 r. spowodowany jest w dużej części kosztami paliwa. Wzrosły także znacznie koszty transportu. Szybki wzrost cen ropy naftowej wpłynął także pośrednio na popyt na biopaliwa, które stały się realną alternatywą dla paliw kopalnych.

Wpływ na popyt na surowce rolne miało także *powstanie nowych rynków zbytu, a zwłaszcza rynku biopaliw.* Analiza Komisji wykazuje, że obecna produkcja biopaliw w UE ma niewielki wpływ na bieżące światowe ceny żywności, gdyż na produkcję biopaliw przeznaczona jest mniej niż 1 % produkcji zbóż UE. Rada Europejska uzgodniła docelowy poziom biopaliw w transporcie na 10 % do 2020 r. nieprawdopodobne jest, by przy tak dużym wyprzedzeniu decyzja ta mogła mieć wpływ na dzisiejsze ceny, a zaproponowane przez Komisję kryteria zrównoważonego rozwoju złagodzią przyszły wpływ. Proaktywna polityka Stanów Zjednoczonych wywarła wprawdzie zauważalny wpływ na rynek kukurydzy, jednak dotychczas przyczyniła się w umiarkowany sposób do ogólnego wzrostu cen żywności. Szacuje się, że amerykańska produkcja bioetanolu pochłania około 25 % krajowej produkcji kukurydzy.

Oddziaływanie pewnych czynników strukturalnych także obniża potencjał podaży. Do czynników tych należy *spowolnienie wzrostu wydajności plonów*, odnoszące się zwłaszcza do producentów europejskich, spowodowane jednak także wieloletnim niedoinwestowaniem rolnictwa w krajach rozwijających się.

Ponadto z analizy *zmian klimatu* wynika, że zjawisko niezwyklej warunków pogodowych prawdopodobnie się nasili, czego konsekwencją może być niestabilność produkcji rolnej wywołana niedoborami zaopatrzenia uwarunkowanymi pogodą.

Czynniki strukturalne mogą oddziaływać w skali długookresowej, powodując stopniowe przesunięcie się równowagi rynkowej, zaś czynniki przejściowe utrwaliły kierunek zmian i ich prędkość, wywołując nagłe skoki cen.

**Niesprzyjające warunki pogodowe dotknęły szereg krajów będących ważnymi producentami i eksporterami, powodując niezwykle ubogie zbiory.** Australia doświadczyła na przykład w ciągu ostatnich sześciu sezonów trzech susz, w wyniku czego produkcja w 2006 r. spadła o 50 %. Uwarunkowany pogodą niedobór zaopatrzenia w zboża w Ameryce Północnej, Europie i Australii w 2006 r. wyniósł ponad 60 mln ton, czyli czterokrotnie więcej niż ilość, o jaką wzrosło zużycie zbóż na produkcję etanolu w tych krajach. Uwalnianie zapasów nie zamortyzowało nagłego skoku cen surowców rolnych z powodu niespotykanej niskiego poziomu zapasów na skalę międzynarodową. Według prognoz Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa światowe zapasy zbóż zmniejszą się w latach 2007/2008 do najniższego od 25 lat poziomu 405 mln ton, czyli o 21 mln ton (5 %) w stosunku do i tak już obniżonego poziomu z roku poprzedniego. Zapasy interwencyjne UE są uszczuplone.

**Wpływ na sytuację miały także wydarzenia na rynkach finansowych.** W następstwie kryzysu na rynkach finansowych inwestorzy na rynkach surowców powiązanych z rynkami finansowymi prowadzili intensywną działalność spekulacyjną w celu ograniczenia ryzyka cenowego lub wykorzystania nadwyżki płynności finansowej. Działania te spowodowały zwiększone ruchy cen i niestabilność na rynku terminowych transakcji typu *futures* i na surowcowym rynku transakcji natychmiastowych oraz spotęgowały jeszcze bardziej początkowe ruchy cen. Nie ma pewności co do ich długookresowego wpływu na kształtowanie się cen.

- Do wzrostu cen przyczynił się także **spadek wartości dolara amerykańskiego**. Skutki kursu wymiany spotęgowały jeszcze bardziej nierówne oddziaływanie wzrostu cen. Negatywne skutki były nieco mniejsze w przypadku krajów, których waluta jest powiązana z euro (np. kraje w Środkowej i Zachodniej Afryce stosujące walutę FCFA). Szczególnie dotknęło to kraje, których waluty zdewaaluowały się.
- **Niektóre kraje eksportujące odpowiedziały na rosnące ceny restrykcyjną polityką eksportową.** Indie wprowadziły zakazy wywozu, Wietnam i Tajlandia ograniczenia na wywóz ryżu, Indonezja cła na wywóz oleju palmowego, Kazachstan zakaz na wywóz pszenicy. Celem tego typu ceł i zakazów wywozu jest ochrona rynków wewnętrznych przed niedoborami zaopatrzenia i wstrząsami cenowymi w perspektywie krótkoterminowej. Ograniczają one jednak jeszcze bardziej międzynarodowe rynki produktów rolnych z niekorzyścią szczególnie dla importujących żywność krajów rozwijających się. W perspektywie średniookresowej ograniczenia takie wysyłają błędne informacje, zmniejszając zachęty dla rolników do inwestowania i zwiększania produkcji i przyczyniając się do zachwiania równowagi na rynkach regionalnych.

Łączny wpływ wspomnianych czynników na ceny produktów rolnych nakłada się na stosunkowy brak elastyczności popytu i podaży w odniesieniu do produktów rolnych w perspektywie krótkoterminowej. Produkcja rolna jest sezonowa, w związku z czym odpowiedź producentów na sygnały rynkowe nadchodzi z opóźnieniem. W ostatnich latach nakłady na rolnictwo w krajach rozwijających się były niewystarczające. Na światowe rynki produktów rolnych trafia stosunkowo niewielki udział produkcji światowej (w obrocie jest 16 % światowej produkcji pszenicy, 8 % produktów mlecznych i 7 % ryżu), pochodzący w coraz większym stopniu z nielicznych krajów wywozu.

#### 4. PERSPEKTYWA ŚREDNIOOKRESOWA

Ceny produktów rolnych podlegają cyklicznym fluktuacjom. W ostatnim stuleciu odnotowano liczne okresy szczytowo wysokich poziomów. Zasadnicze pytanie brzmi jednak, czy następna korekta cen w dół cen będzie wystarczająca do zniwelowania uprzednich podwyżek, czy też rozpoczyna się może epoka stale wzrastających cen surowców rolnych.

*Wszystkie analizy wskazują na to, że wysokie ceny żywności nie są zjawiskiem jedynie przejściowym i że będą się utrzymywać w perspektywie średniookresowej*, choć najprawdopodobniej już nie na tak wysokich poziomach, jak to miało miejsce ostatnio. Ostatnie podwyżki cen surowców były związane z pewnymi czynnikami przejściowymi, a zwłaszcza niedoborami uwarunkowanymi pogodą. Zatem powrót do średnich poziomów zbiorów powinien rozluźnić napiętą sytuację na rynkach produktów rolnych i przyczynić się do obniżenia cen żywności. Jednak z uwagi na fakt, że niektóre z czynników wyjściowych mają charakter strukturalny i długotrwały, prawdopodobne jest trwałe zachwianie równowagi pomiędzy dynamicznym wzrostem popytu i zwiększeniem podaży.

*Ogólnie rzecz biorąc, oznacza to, że w perspektywie krótko- lub średnioterminowej prawdopodobieństwo powrotu cen żywności do stanu sprzed kryzysu jest niewielkie.* Według prognoz FAPRI i OECD nawet w przypadku powrotu normalnych warunków pogodowych i przywrócenia normalnego poziomu podaży nominalne ceny surowców w perspektywie średniookresowej i tak plasowałyby się średnio powyżej poziomów z ostatnich dziesięciu lat. Wszelkie spadki cen w perspektywie krótkookresowej będą najprawdopodobniej krótkotrwałe.

Usprawnienia technologiczne, wzrost plonów i zwiększenie się areалу produkcyjnego mogą pomóc sprostać wzrostowi popytu i ograniczyć inflację cen. Jednak nawet przy założeniu stale korzystnych warunków klimatycznych istnieje szereg czynników, które będą ograniczać tempo, w jakim produkcja może sprostać popytowi. Czynniki takie, jak dostępność gruntów, wody, koszty nakładów w rolnictwie, innowacje technologiczne i inwestycje, będą ograniczać możliwości podniesienia produktywności.

#### 5. KONSEKWENCJE WEWNĄTRZ UE

*Rosnące ceny surowców spowodowały wzrost inflacji cen żywności oraz inflacji zasadniczej w UE.* Inflacja zasadnicza w UE wzrosła z 1,9% w sierpniu 2007 r. do 3,7% w marcu 2008 r. Inflacja cen żywności (z wyłączeniem alkoholu i wyrobów tytoniowych) wzrosła z 2,7% do 6,9%. Podobnie inflacja cen żywności wzrosła z -0,6% do 10,9%.

*Niemniej jednak trzy następujące czynniki ograniczyły wpływ tej inflacji na ceny konsumenckie:* (i) aprecjacja euro; (ii) malejący udział kosztów surowców rolnych w ogólnym koszcie produkcji żywności w porównaniu z kosztami energii i pracy (głównie w związku ze wzmożonym procesem przetwórczym) oraz (iii) niski udział wydatków na żywność w ogólnym budżecie gospodarstwa domowego (obecnie przeciętne gospodarstwo domowe w państwach UE-27 przeznaczają na zakup żywności ok. 14% swego dochodu). Konkurencyjna struktura łańcucha zaopatrzenia żywnościowego, szczególnie stopień koncentracji sektora detalicznego oraz sektora dystrybucji, także mogła mieć wpływ na zróżnicowanie rozmiaru i tempa wpływu podwyżek cen surowców na sytuację konsumentów w różnych państwach członkowskich.

W przypadku chleba koszt surowca (pszenicy) stanowi jedynie 5% ogólnych kosztów produkcji, zaś głównymi składowymi są koszt pracy, energii i kapitału.

***Inflacja była wyższa dla przetworzonej żywności*** (w przypadku której ceny surowców mają mniejszy udział w kosztach) ***niż dla nieprzetworzonej żywności*** (jak owoce, warzywa oraz mięso). W UE inflacja cen przetworzonej żywności (obejmującej takie kategorie, jak „Chleb i produkty zbożowe” oraz „Mleko, ser i jaja”, lecz nieobejmującej alkoholu i wyrobów tytoniowych) wzrosła z 2,3% w lipcu 2007 r. do 9,4% w marcu 2008 r. Inflacja cen nieprzetworzonej żywności również się zwiększyła – z 2,6% we wrześniu 2007 r. do 4,2% w marcu 2008 r. Wzrost ten następował stopniowo i był mniejszy niż w przypadku przetworzonej żywności. Wzrost cen w większym stopniu dotyczył żywności przetworzonej, ponieważ surowce wykorzystywane przy jej produkcji okazały się bardziej podatne na wzrost cen (zarówno surowce żywnościowe, jak i inne nakłady, np. energia), podczas gdy ceny nieprzetworzonej żywności, takiej jak warzywa, owoce i ryby, pozostały bez zmian. Jeśli chodzi o mięso, sytuację tę można wyjaśnić odstępem czasu między momentem wzrostu kosztów pasz spowodowanym rosnącymi cenami zbóż a wynikającym z niego wzrostem cen produkcji mięsa.

Według przeprowadzonych badań między lutym 2007 r. a lutym 2008 r. przeciętny wzrost wydatków konsumenckich na zakup żywności w państwach UE 27, spowodowany wzrostem cen produktów rolnych, wyniósł 5%, co oznacza zmniejszenie siły nabywczej przeciętnego gospodarstwa domowego w UE o 0,7%.

***Konsekwencje wzrostu cen żywności odczuwano w różnym stopniu w zależności od państwa członkowskiego, a także w zależności od warstwy społecznej w obrębie każdego z nich.*** Przyczyn tego zróżnicowania można upatrywać w różnicach w strukturze rynkowej, wzorach konsumpcji, wysokości dochodu oraz wysokości wydatków na żywność ponoszonych przez gospodarstwa domowe w różnych państwach członkowskich. Podczas gdy wzrost cen żywności w państwach EU-15 wyniósł ok. 5-7%, w nowych państwach członkowskich był on znacznie wyższy (21,8% w Bułgarii i 17% w Estonii). Jednocześnie odnotowano wzrost udziału wydatków na zakup żywności w budżecie gospodarstw domowych. Wydatki te wahają się od 9,06% budżetu domowego w Zjednoczonym Królestwie do 41,87% w Rumunii. Ponadto, w przypadku 20% najbiedniejszych gospodarstw domowych udział wydatków na żywność w budżecie domowym jest znacznie wyższy. Na przykład w Rumunii wynosi on 56,8%, na Litwie 43,4%, w Bułgarii 42%, na Łotwie 38,2%, na Słowacji 30,7%, na Węgrzech 27,2%. Również w niektórych krajach o wyższym dochodzie wydatki na zakup żywności ponoszone przez najuboższe gospodarstwa domowe stanowią większą część budżetu domowego niż w przypadku średniego gospodarstwa domowego (27% we Włoszech, 23,8% w Hiszpanii, 19,9% w Słowenii, 20,2% w Grecji, 22,6% na Cyprze, 16,2% w Irlandii, 14% w Niemczech).

Wzrastające ceny przyniosły korzyści rolnikom w UE, ale korzyści te różniły się zależnie od sektora produkcji. Wysokie ceny są korzystne dla producentów zbóż, podczas gdy hodowcy zwierząt gospodarskich odczuwają negatywne skutki związanego z nimi wzrostu cen pasz. Producenci i przetwórcy produktów mlecznych także nie mogą w pełni korzystać ze światowego wzrostu cen w związku z ograniczeniami we wzroście produkcji nałożonymi w ramach obowiązującego systemu kwot.



## 6. KONSEKWENCJE NA POZIOMIE ŚWIATOWYM

*W krajach rozwijających się wzrost cen żywności może powodować mieszane skutki, zarówno w perspektywie krótko-, jak i długoterminowej.* Ostatnia fala gwałtownych protestów i zamieszek w Ameryce Łacińskiej, Afryce i Azji była dowodem tego, że najbiedniejsi mieszkańcy świata natychmiast dramatycznie odczuli skutki wzrostu cen. Istnieje ryzyko, że obecna sytuacja na rynku żywnościowym zniweczy lata dążeń do osiągnięcia milenijnych celów rozwoju. W perspektywie długoterminowej wzrastające ceny mogą przyczynić się do redukcji ubóstwa na obszarach wiejskich w niektórych krajach rozwijających się. Dokładniejsza analiza wskazuje, że oddziaływanie znacznie się różni nie tylko zależnie od kraju, ale także w obrębie każdego z nich.

*Najmocniej dotknięte kryzysem zostały kraje rozwijające się będące importerami netto żywności, takie jak kraje afrykańskie, Filipiny, Indonezja i Chiny* Kraje zależne od pomocy żywnościowej i będące jednocześnie importerami energii są najbardziej narażone na negatywne skutki wzrostu cen. Według Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO)<sup>2</sup> ogólne koszty przywożonego zboża w najuboższych krajach świata mają wzrosnąć w latach 2007-2008 o 56%. W latach 2006-2007 wzrost ten również był znaczny i wynosił 37%. W przypadku afrykańskich krajów o niskim dochodzie i deficycie żywności koszt przywożonego zboża może wzrosnąć nawet o 74%. W związku z faktem, iż w tych krajach żywność stanowi największą część konsumenckiego koszyka cen, pełne przeniesienie na konsumentów wyższych cen żywności oznacza wzrost inflacji oraz ryzyko wystąpienia niepożądanych skutków makroekonomicznych, które, poprzez zwiększenie restrykcyjności polityki monetarnej, negatywnie wpłyną na stabilność i wzrost gospodarczy.

*W skali światowej, na poziomie zagregowanym, największe korzyści odniosły kraje będące eksporterami netto żywności.* Co do zasady eksporterzy netto zyskują w sytuacji polepszenia warunków handlu. Wysokie światowe ceny roślin jadalnych są np. korzystne dla Stanów Zjednoczonych (pszenica, kukurydza, ryż, soja), Argentyny (pszenica, kukurydza, ryż, soja), Brazylii (kukurydza, ryż, soja), Kanady (pszenica, rzepak), Paragwaju (kukurydza, soja), Urugwaju (kukurydza, ryż, soja), Rosji (pszenica), Tajlandii (ryż, maniok) i Wietnamu (ryż), a także Australii. Niemniej jednak niektóre z tych państw wprowadziły ograniczenia wywozowe, aby utrzymać niskie ceny żywności na rynkach wewnętrznych. Uczyniły tak między innymi Argentyna, Egipt, Indie, Pakistan, Kambodża i Ukraina. W sumie krajów stosujących podobne ograniczenia wywozowe jest 20.

*Bezpośredni wpływ na sytuację najuboższych jest bez wątpienia negatywny.* Podczas gdy gospodarstwa domowe będące sprzedawcami netto żywności mogą odnosić korzyści, obecna sytuacja jest trudna dla gospodarstw–nabywców netto. Ciężar wzrostu cen żywności ponoszą nie tylko ubożsi mieszkańcy miast, ale także ubożsi mieszkańcy obszarów wiejskich. Na obszarach wiejskich w krajach rozwijających się jest wielu nabywców netto (drobni rolnicy, pracownicy wiejscy, gospodarstwa domowe nieprowadzące działalności rolniczej, gospodarstwa domowe nieposiadające gruntów i zależne od przelewów pieniężnych z zagranicy itd.). Ta grupa więcej traci, niż zyskuje. W krajach rozwijających się ubogie gospodarstwo domowe wydaje przeciętnie ok. 50-60% swego budżetu na żywność i 10% na energię. Na przykład gospodarstwo domowe w Afryce subsaharyjskiej utrzymujące się z 5 USD dziennie przeznaczają na jedzenie 3 USD, 0,5 USD na energię oraz 1,5 USD na inne wydatki. 50% wzrost cen żywności oznacza, że dzienny wydatek takiej rodziny na potrzeby

---

<sup>2</sup> FAO, „Crop prospects and food situation”, nr 2, kwiecień 2008 r.

niezwiązane z wyżywieniem będzie musiał zmniejszyć się o 1,5 USD. Wysokie ceny nie doprowadziły jeszcze do niedoboru żywności, ale wpłynęły na pogłębienie ubóstwa, niedożywienia i wzrost stopnia narażenia najbiedniejszych mieszkańców globu na ewentualne kolejne wstrząsy zewnętrzne. Zgodnie ze wstępnymi oszacowaniami Banku Światowego wzrost cen żywności może doprowadzić do pogłębienia się ubóstwa 100 mln ludzi na świecie.

***W perspektywie średnio- i długoterminowej rosnące ceny mogą być źródłem nowych możliwości zarobkowych dla rolników*** i doprowadzić do zwiększenia wkładu rolnictwa we wzrost gospodarczy. Wiele czynników może jednak spowolnić ten proces zmian. Wysokie ceny produktów rolnych stanowią zachętę dla inwestycji publicznych i prywatnych oraz przyciągają programy mające na celu zwiększenie produktywności, wzmocnienie infrastruktury, rozprzestrzenienie produkcji na tereny nieurodzajne i podniesienie wydajności rynków rolnych. Mogłoby to mieć pozytywne skutki dla całej gospodarki dzięki wzrostowi popytu na siłę roboczą oraz wzrostowi płac na obszarach wiejskich, zatrzymaniu migracji ze wsi do miast, zmniejszeniu ubóstwa i zapewnieniu większego bezpieczeństwa żywnościowego. Wiele czynników może jednak spowolnić tego rodzaju zmiany. W wielu krajach niektóre formy interwencji państwa powodują, że zmniejsza się motywacja producentów do inwestowania i zwiększania produkcji. Dodatkowymi czynnikami są: geograficzne położenie rynków, ich organizacja, niedoinformowanie, silna pozycja niektórych pośredników w łańcuchu rolno-spożywczym, trudności w uzyskaniu ziarna, nawozów i kredytów, a także niski poziom inwestycji w infrastrukturę rolną w przeszłości. Wszystkie te czynniki są niekorzystne dla małych producentów rolnych. Upłynie dużo czasu, zanim takie zmiany w gospodarce rolnej, które mogłyby otworzyć przed rolnikami nowe możliwości, obejmą najbiedniejszych i doprowadzą do wzrostu produkcji rolnej.

## 7. REAKCJA UE

Inicjatywy powzięte na poziomie UE mogą obejmować trzy uzupełniające się rodzaje działań:

- (a) działania mające na celu złagodzenie krótko- i średniookresowych skutków gwałtownego wzrostu cen żywności;
- (b) działania mające na celu zwiększenie dostaw rolnych i zapewnienie długoterminowego bezpieczeństwa żywności;
- (c) wkład w światowe działania zmierzające do złagodzenia negatywnych konsekwencji wzrostu cen dla uboższych mieszkańców świata.

### **a) Działania mające na celu złagodzenie skutków wzrostu cen w perspektywie krótko- i średnioterminowej**

*(1) Monitorowanie zmian cen.* W związku ze zmiennością i złożonością obecnych tendencji cenowych Komisja będzie uważnie śledziła rozwój cen w Unii Europejskiej i na świecie i do końca roku przedstawi sprawozdanie na temat zachodzących zmian.

(2) **Dostosowanie wspólnej polityki rolnej (WPR).** W ostatnim czasie podjęto decyzję o wprowadzeniu wielu zmian w rynkowym zarządzaniu WPR, aby doprowadzić do złagodzenia skutków wzrostu cen. Sprzedano zapasy interwencyjne. Ponadto podjęto trzy rodzaje kroków będących bezpośrednią reakcją na wyjątkowo wysoki poziom cen na rynkach zbóż. Po pierwsze we wrześniu 2007 r. Rada podjęła decyzję o zawieszeniu w 2008 r. dotyczącego rolników obowiązku wyłączenia z upraw 10% posiadanych gruntów ornych. W dniu 20 grudnia 2007 r. Rada jednomyślnie postanowiła zawiesić cła przywozowe na zboża, z małymi wyjątkami obowiązującymi w bieżącym roku gospodarczym (znaczenie tej decyzji może być jednak niewielkie ze względu na i tak niski poziom obowiązujących stawek). Rada podjęła również decyzję o zwiększeniu kwot mlecznych o 2% od 2008 r.

Ogólnie rzecz biorąc, wspieranie dochodów w sposób niezależny od produkcji i reforma organizacji poszczególnych rynków przyczyniły się już do tego, że rolnicy sprawniej reagują na sygnały rynkowe. Liczne działania podjęte w ramach przyjętego równocześnie z niniejszym komunikatem pakietu przepisów dotyczących oceny funkcjonowania WPR, takie jak zniesienie obowiązku wyłączenia gruntów z uprawy i stopniowe zwiększanie kwot mlecznych aż do zupełnego ich zniesienia do 2015 r., powinny doprowadzić do rozładowania napiętej sytuacji na rynkach rolnych.

(3) **Działania na rzecz osób najbardziej poszkodowanych** Komisja przedstawi nowy program bezpieczeństwa żywnościowego skierowany do osób najbardziej poszkodowanych. W ramach obecnie istniejącego programu pomocy żywnościowej na rzecz osób najbardziej poszkodowanych, którego realizacja rozpoczęła się w 1987 r., na pomoc żywnościową przekazywano ok. 300 mln EUR rocznie. Program ten objął 13 mln beneficjentów w 19 państwach członkowskich.

(4) **Badanie struktury łańcucha zaopatrzenia żywnościowego.** Komisja powoła grupę zadaniową, która zbada funkcjonowanie łańcucha zaopatrzenia żywnościowego, w tym koncentrację i segmentację rynku sektora detalicznego i sektora dystrybucji w UE, i pod koniec 2008 r. przedstawi swoje pierwsze sprawozdanie. Grupa ta będzie w szczególności pomocna przy monitorowaniu sektora detalicznego, jakie wprowadzono w następstwie przeglądu jednolitego rynku. Komisja będzie kontynuować bliską współpracę z krajowymi urzędami ochrony konkurencji i nadal będzie zachęcać państwa członkowskie do reformy restrykcyjnych przepisów prawnych dotyczących sektora detalicznego.

(5) **Unikanie środków mogących wywołać zakłócenia na rynku.** W wielu państwach członkowskich omawiane są obecnie możliwości tymczasowego złagodzenia negatywnego wpływu inflacji cen żywności na siłę nabywczą gospodarstw domowych o niskim dochodzie. Przy zastosowaniu doraźnych środków w celu zmniejszenia negatywnych skutków wyższych cen żywności dla uboższej części społeczeństwa należy zadbać, żeby środki te nie wywołały niepożądanych skutków na rynku. Komisja będzie dokładnie monitorowała tego rodzaju działania.

(6) **Analiza inwestycji spekulacyjnych.** Komisja będzie dokładnie monitorować działania prowadzone przez inwestorów spekulacyjnych na rynkach finansowych związanych z surowcami i wpływ tych działań na wahania cen.

## **b) Działania mające na celu zwiększenie dostaw rolnych w perspektywie długoterminowej**

**(1) Bardziej zrównoważona polityka UE w zakresie biopaliw.** Potrzebne są dalsze badania, aby stwierdzić, w jakim stopniu ustalony cel UE (10% udział biopaliw w transporcie do 2020 r.) wpłynie na ceny na rynku rolnym i na eksploatację gruntów. Niemniej jednak na podstawie przeprowadzonych symulacji stwierdzono, że wzrost udziału biopaliw z 1% w 2005 r. do 10 % w 2020 r. oznaczałby wzrost zużycia surowców o 30 mln ton. Jeśli chodzi o produkty uboczne, spowodowałyby to wzrost ich wytwarzania o 4 mln ton rocznie przez okres 15 lat. Może to oznaczać, że do 2020 r. ceny zbóż wzrosną o ok. 3-6%, ceny rzepaku o ok. 8-10%, a ziaren słonecznika o 15% w porównaniu z rokiem 2006, jeśli 30% podaży pokryją biopaliwa drugiej generacji. Należy jednak pamiętać, że konsekwencje te będą ograniczone poprzez coraz szersze wykorzystanie biopaliw drugiej generacji promowane, do którego zachęca polityka UE. Biopaliwa drugiej generacji produkowane są z surowców innych niż rośliny jadalne i mogą być otrzymywane nie tylko ze specjalnych upraw energetycznych, ale też z takich źródeł, jak przetworzone oleje roślinne, tłuszcz zwierzęcy, produkty uboczne przemysłu związanego z leśnictwem, odpady z leśnictwa, odpady stałe oraz trawy.

**(2) Promowanie zrównoważonej produkcji biopaliw na poziomie światowym.** Polityka UE w zakresie biopaliw jest coraz silniej postrzegana jako część światowej tendencji do zwiększenia produkcji biopaliw. Aktywną politykę w zakresie biopaliw prowadzą w szczególności Stany Zjednoczone, Brazylia, Indie, Chiny i niektóre inne kraje. Jeśli kontynuowana będzie obecna strategia, oczekuje się, że do 2016 r. w Stanach Zjednoczonych powierzchnia upraw zbóż wykorzystywanych do produkcji bioetanolu wzrośnie do 43% ogólnej powierzchni przeznaczonej pod uprawę zbóż na ziarno w 2004 r. Według niektórych analiz istnieje ryzyko, że popyt na biopaliwa będzie zaspokajany nie poprzez wykorzystanie ogólnych możliwości zwiększenia produktywności, ale poprzez przemieszczenie upraw jadalnych. Aby zapobiec takiej sytuacji w UE, we wniosku dotyczącym dyrektywy o odnawialnych źródłach energii Komisja przedstawiła system zrównoważonego rozwoju w zakresie biopaliw, obejmujący kwestie gazów cieplarnianych, bioróżnorodności oraz zużycia gruntów. W systemie tym przewidziano również takie narzędzia, jak regularne monitorowanie i sprawozdania dotyczące szeregu skutków gospodarczych, społecznych i środowiskowych, w tym pozytywnych i negatywnych skutków dla bezpieczeństwa żywnościowego. Proponowany system będzie stosowany zarówno w odniesieniu do biopaliw produkowanych w UE, jak i biopaliw importowanych. Pozostaje on w pełnej zgodności z zobowiązaniami UE wynikającymi z przepisów dotyczących handlu międzynarodowego. Poprzez zachęcanie konsumentów i producentów spoza Unii Europejskiej do przyjęcia podobnych kryteriów zrównoważonego rozwoju, a także poprzez aktywne promowanie światowego rozwoju biopaliw drugiej i trzeciej generacji, UE może zasadniczo wpłynąć na przyszłą sytuację w zakresie biopaliw.

**(3) Rozwój badań i propagowanie wiedzy w sektorze rolnictwa** w celu wzmocnienia zrównoważonego wzrostu produktywności w rolnictwie zarówno w Europie, jak i w krajach rozwijających się, dzięki nowym gatunkom roślin uprawnych, lepszym systemom upraw zapewniającym bardziej wydajne i stabilne zbiory, racjonalniejszemu zużyciu wody, większej odporności na choroby i oddziaływanie środowiska czy mniejszemu zapotrzebowaniu na pestycydy. Komisja nadal będzie dążyć do usprawnienia koordynacji między państwami członkowskimi i do zapewnienia warunków dla wspólnych prac badawczych prowadzonych w Europie i krajach rozwijających się w ramach 7. programu ramowego w zakresie badań.

Ponadto Komisja będzie aktywnie wspierać system międzynarodowych badań w zakresie rolnictwa (w szczególności Grupę konsultacyjną międzynarodowych badań nad rolnictwem), którego budżet wynosi obecnie ok. 32,5 mln EUR i prawdopodobnie od 2008 r. zwiększy się dwukrotnie, osiągając wysokość 63 mln EUR rocznie przez kolejne trzy lata.

**(4) Kontynuowanie otwartej, lecz ostrożnej polityki w zakresie GMO.** W krajach trzecich nadal rozwijają się uprawy organizmów transgenicznych, a jednocześnie popyt na soję i mleko sojowe wrasta – również w UE, gdzie sektor hodowli zwierząt jest wysoce zależny od przywozu białek roślinnych, głównie soi i produktów pochodnych. W odróżnieniu od światowej ekspansji, w Europie uprawy roślin transgenicznych są ograniczone, zarówno jeśli chodzi o produkcję przeznaczoną do spożycia, jak i do wytwarzania biopaliw. Obowiązujące w UE przepisy prawne dotyczące GMO wymagają zezwolenia na wprowadzenie na rynek, które jest wydawane w oparciu o obowiązujące kryteria naukowe, będące podstawą sztywnego systemu zezwoleń w UE. Przy wydawaniu zezwoleń Komisja będzie kontynuowała wdrażanie istniejących przepisów i, w związku z obecnymi nadzwyczajnymi okolicznościami, szczególną uwagę kierować będzie na kwestie przywozu pasz, stosując procedury określone w prawodawstwie.

### **c) Działania mające na celu zapobieganie skutkom kryzysu na poziomie światowym**

**(1) Dalsze promowanie polityki otwartego handlu i działania na rzecz szybkiej realizacji programu Dauhańskiej agendy rozwoju.** Runda dauhańska może przynieść krajom rozwijającym się znaczne korzyści w postaci nowych możliwości rynkowych, które prowadziłyby do osiągnięcia dodatkowych dochodów z wywozu, wzrostu produkcji rolnej i dostępności żywności, co z kolei pomogłoby złagodzić negatywne skutki obecnego wzrostu cen. Niezależnie od tego programu UE przyznała już krajom najsłabiej rozwiniętym bezcłowy i bezkontygentowy dostęp do rynku. Podobne podejście zastosowano wobec krajów AKP, które uzyskały taki dostęp do rynku w ramach umów o partnerstwie gospodarczym. Komisja jest zdania, że kwestię negatywnych konsekwencji ograniczeń wywozowych należy podnieść na nadchodzących spotkaniach WTO i na innych właściwych gremiach międzynarodowych.

**(2) Gotowość do wypełniania zobowiązań humanitarnych i zwiększenia wkładu UE w światowe działania zmierzające do złagodzenia negatywnych skutków kryzysu dla uboższych mieszkańców świata.** Najważniejsze organizacje międzynarodowe (Światowy Program Żywnościowy, Organizacja ds. Wyżywienia i Rolnictwa, Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy) ostrzegają przed groźbą kryzysu humanitarnego, który może zostać spowodowany nie tyle przez niedobór żywności na świecie, ale przez pogorszenie dostępności żywności dla mieszkańców świata znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji. Skutki wzrostu cen żywności na dostawy pomocy żywnościowej zostały tylko częściowo złagodzone poprzez zwiększenie środków przekazywanych przez donatorów. Światowy Program Żywnościowy wezwał do przekazania dodatkowych 750 mln USD na realizację planów dotyczących poziomu pomocy żywnościowej w 2008 r. w ramach pomocy humanitarnej i pomocy na rzecz rozwoju, które do tej pory zrealizowano jedynie częściowo. Inne agencje ONZ, Czerwonego Krzyża i organizacje pozarządowe również odczuwają skutki wzrostu kosztów operacyjnych. Przepaść między dostępnymi środkami a coraz wyższymi kosztami operacji humanitarnych wydaje się powiększać. W roku 2008 Komisja uruchomiła do tej pory 333 mln EUR na pomoc doraźną. Komisja będzie dokładnie śledzić zmiany w zakresie zapotrzebowania na pomoc humanitarną i rozważy możliwości uruchomienia dodatkowych funduszy, które mogłaby przekazać na rzecz bieżących lub przyszłych projektów organizacji międzynarodowych i przeznaczyć na nieprzewidziane wydatki humanitarne w latach 2008-2010.

**(3) Wspieranie średnio- i długookresowych rozwiązań strukturalnych w ramach europejskiej polityki rozwoju.** W perspektywie długoterminowej problem podaży w krajach rozwijających się można rozwiązać jedynie poprzez rozwój strategii oraz inwestycji na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, bezpieczeństwa żywnościowego i rolnictwa. Realizację powyższego podejścia będą wspierały europejskie programy współpracy na rzecz rozwoju. Rozwój obszarów wiejskich, rolnictwo i bezpieczeństwo żywności zostały wskazane przez wiele krajów afrykańskich (22) jako główne sektory pomocy w ramach 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju (2008-2013). Wkład Wspólnoty w tym obszarze w okresie następnych pięciu lat powinien wynieść ok. 3,5 mld. Program tematyczny na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego wspiera działania na szczeblu światowym, na szczeblu kontynentów i na szczeblu lokalnym, które zmierzają do zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego na korzyść najuboższych, do zapewnienia spójności, komplementarności i ciągłości interwencji Wspólnoty, w tym w fazie przejściowej między otrzymaniem pomocy humanitarnej a rozwojem. Rozwiązania zaproponowane w ramach współpracy na rzecz rozwoju mogą przebiegać dwutorowo: po pierwsze, wspierać sieci zabezpieczenia społecznego poprzez, między innymi, bezpośrednie przelewy środków na zabezpieczenie społeczne (gotówka) dla najuboższych (na obszarach wiejskich i miejskich), aby mogli oni poradzić sobie z nagłym i długotrwałym wzrostem cen; po drugie, nadać rolnictwu priorytetowe znaczenie w ramach programów na rzecz rozwoju poprzez środki mające na celu zachęcanie producentów, w szczególności drobnych rolników, do zwiększenia produktywności. Wspieranie zwiększenia podaży ze strony samych krajów rozwijających się wymaga inwestycji, które zapewnią sektorowi możliwości rozwoju, w szczególności inwestycji w infrastrukturę na obszarach wiejskich, a także reformy lokalnej polityki rolnej, instytucji i systemów zarządzania w dziedzinie rolnictwa. Wzrost inwestycji w programy badawcze w rolnictwie stanowi również bardzo ważny czynnik wpływający na podniesienie produktywności rolnej i osiągnięcie średnio- i długoterminowego bezpieczeństwa żywnościowego.

**(4) Promowanie skoordynowanej reakcji UE w ramach działań międzynarodowych.** UE wyraża pełne poparcie dla inicjatyw ostatnio podjętych pod auspicjami ONZ i opowiada się za kontynuacją wspólnych wysiłków międzynarodowych, które pozwolą uniknąć powielania działań, zagwarantują ich maksymalną skuteczność i lepszą przewidywalność tego rodzaju kryzysów w przyszłości. Skoordynowana reakcja UE i państw członkowskich jest konieczna do zapewnienia komplementarności działań i podziału pracy.

**(5) Długotrwały wzrost cen żywności i surowców może wpłynąć na bezpieczeństwo UE i bezpieczeństwo międzynarodowe.** Istnieje ryzyko konfliktów na tle ograniczonych zasobów oraz wzmożonych ruchów migracyjnych. W związku z tym należy uwzględnić powyższe kwestie w bieżącym przeglądzie europejskiej strategii bezpieczeństwa z 2003 r.

## **8. WNIOSKI**

Komisja Europejska będzie nadal śledzić rozwój sytuacji i analizować przyczyny wzrostu cen żywności. Komisja wzywa Radę Europejską do wyrażenia poparcia dla przedstawionych w niniejszym komunikacie wytycznych i uznania ich za podstawę do przeprowadzania działań mających na celu rozwiązanie problemu rosnących cen żywności w UE i na poziomie międzynarodowym.