

Vinko Kandžija, Ivo Andrijanić,
Frano Ljubić*

UDK 339.923

332.021

Izvorni znanstveni rad

ZAJEDNIČKA AGRARNA POLITIKA EUROPSKE UNIJE

Poljoprivreda je uz transport jedino područje koje je regulirano uvođenjem zajedničkih politika u Rimskom sporazumu. Ciljevi su agrarne politike predviđeni tim Sporazumom višestruki, a najvažniji je smanjenje uvoza i zadovoljavanje potreba stanovništva. Za realizaciju tih ciljeva Europska unija izdvajala je iz komunitarnog budžeta više od 70% sredstava, što je opterećivalo realizaciju drugih politika i ukupne ciljeve Europske unije. Očito je da se nameće potreba reforme poljoprivrede radi usmjeravanja sredstava na realizaciju drugih ciljeva Europske unije, a i za potrebe priključivanja novih zemalja u europski prostor. Na tom je putu, u Agendi 2000, Europska unija trasirala ciljeve prilagodbe agrarne politike novim međunarodnim uvjetima koji zahtijevaju uključivanje poljoprivrede u međunarodne multilateralne pregovore i njezinu potpunu liberalizaciju.

Uvod

Od Rimskog sporazuma, godine 1957., zajedničko je tržište prošireno na poljoprivredu i trgovinu poljoprivrednih proizvoda (čl. 32. CE [čl. 38.]). Sporazum daje široku definiciju poljoprivrednih proizvoda koja sadrži proizvode iz zemlje, uzgoja i ribarstva i proizvode prve transformacije koji su u direktnom odnosu s tim proizvodima. Zbog ekonomske i socijalne specifičnosti toga sektora integracija preko tržišta provedena je uvođenjem zajedničke politike. Poljoprivredni su se proizvodi do tada kretali slobodnom igrom ponude i potražnje u zemljama članicama. Prijelazom od intervencije nacionalnih politika u Zajedničku agrarnu politiku

* V. Kandžija, redoviti profesor Ekonomskog fakulteta u Rijeci; I. Andrijanić, redoviti profesor Ekonomskog fakulteta u Zagrebu; F. Ljubić, redoviti profesor Ekonomskog fakulteta u Mostaru. Članak primljen u uredništvu: 25. 3. 2002.

(PAC)¹ osigurana je dugotrajnost toga sustava, poljoprivrednicima su zbog različitih proširenja sve šire i šire otvorena tržišta, omogućena je unifikacija prehrambenih troškova i ista razina života u Uniji. PAC je organizirala prvo jedinstveno tržište za čitav gospodarski sektor zahvaljujući golemim doprinosima komunitarnog budžeta: nakon 72,8% budžeta u godini 1985., poljoprivrednim rashodima u godini 1999. ne mobilizira se više od 43,7% europskog budžeta, uz rigorozno uokvirivanje budžeta na sve nižu i nižu razinu. Uspjeh integracije sigurno će se mjeriti uspjehom transformacije u poljoprivredi što je veoma važan čin. Četrdeset godina od uvođenja PAC nameću se mnoga pitanja: pitanja javnog zdravstva, uključivanje sektora poljoprivrede u međunarodne trgovinske pregovore, konkurentnost poljoprivrede na svjetskom tržištu, proširenje Europske unije, prijelaz na manje intenzivnu poljoprivredu i sve veći problemi okoliša predstavljaju nov izazov za poljoprivredu Europske unije.

Principi PAC

Principi zajedničke agrarne politike definirani su na konferenciji održanoj u Stresa-i (Italija) u srpnju godine 1958. radi postizanja ciljeva zacrtanih u Rimskom sporazumu, i to:

- (1) jedinstveno poljoprivredno tržište koje nameće eliminiranje između zemalja članica carina i subvencija i harmonizaciju administrativnih, sanitarnih i veterinarskih odredbi. Poljoprivredni proizvodi moraju slobodno cirkulirati bez diskriminacije u odnosu na državu iz koje potječu, s jedinstvenom cijenom za ukupno tržište i s komunitarnim pravilima konkurencije;²
- (2) proizvodi porijeklom iz Zajednice privilegiraju se komunitarnim prednostima u odnosu na proizvode trećih zemalja usprkos većim cijenama. Zaštita komunitarnog poljoprivrednog tržišta provodi se nametanjem prelevmana na uvoz po nižim cijenama, a isplatom restitucija izvoznicima se omogućuje kompenzacija razlika između komunitarnih cijena i cijena na svjetskom tržištu. Te su preference erodirane pod pritiskom multilateralnih pregovora. Rezultati sporazuma iz Marakeša, 15. travnja godine 1994., koji su se razvili u okviru Urugvajskih pregovora preokrenuli su prelevmane u carine i programirali smanjenje carina i restitucija do godine 2000. Pregovori koji su se otvorili u okviru WTO potvrdili su tendenciju u veću liberalizaciju trgovine u poljoprivrednome sektoru;
- (3) financijska solidarnost između zemalja članica koja se odnosi na opterećenja zajedničke politike. Europski fond za orijentaciju i poljoprivrednu garanciju

¹ Politique agricole commune (franc.).

² Loyat, L., Petit, Y.: "La politique agricole commun", La Documentation française, 1999., str. 39

(FEOGA), osnovan godine 1962., ima za cilj, u okviru komunitarnog budžeta, osigurati odgovarajuće rashode zajedničkoj politici. Fond je strukturiran u dvije sekcije. Sekcija "garancije" financira rashode koji rezultiraju uvođenjem zajedničke organizacije tržišta i komunitarne preferencije. Sekcija "orijentacija" financira više strukturne akcije koje se odnose na modernizaciju eksploatacija, kompenzacije prirodnih nedaća, ruralne infrastrukture, uvjete komercijalizacije i transformaciju proizvoda.

Inicijalno, podjela između politike garancije i politike orijentacije iznosila je dvije trećine za sekciju garancija i jednu trećinu za sekciju orijentacija. Ubrzo, polovina rashoda Zajednice s naslovom poljoprivrede usmjerava se na povećanje potpora cijena. Nakon reforme PAC godine 1992. rashodi su malo preorijentirani u korist strukturnih djelovanja. U godini 1999. FEOGA-garancije predstavljala je 88,7% rashoda, a 11,3% odnosilo se na FEOGA-orijentacije.

Politika tržišta i cijena

Poljoprivredno se tržište rastvara, proizvod po proizvod, u Zajedničku organizaciju tržišta (OCM), prema načinu ekonomskog reguliranja o kojem ovisi proizvod. Od reforme PAC godine 1992., OCM je predmet dubokih revizija. Tržište je podložno nestabilnosti tečaja koji stvara poteškoće određivanju jedinstvenih cijena za ukupno tržište. Potrebno je čekati generalizaciju EURO na ukupnu Europsku uniju da bi nestali agromonetarni problemi.

Kategorije organizacije zajedničkih tržišta (OCM)

Pojednostavnjeno, mogu se karakterizirati četiri velike kategorije organizacije tržišta:

- (1) OCM zasnovana na potpori cijena, direktnoj pomoći proizvođačima i sustav zaštite prema trećim zemljama. Odnosi se na tri četvrtine poljoprivredne proizvodnje, i to: žitarice, uljarice, govedina, ovčetina;
- (2) OCM isključivo zasnovana na potpori cijena na teret potrošača, a to su mliječni proizvodi i šećer;
- (3) OCM zasnovana jedino na proporcionalnoj pomoći dobivenoj proizvodnjom proizvoda kao što su maslinovo ulje, duhan, pamuk, određeno voće, agrumi, rajčica, šljiva, a u određenoj mjeri stolno vino;
- (4) posljednji tip OCM ostavlja tržištu da prilagodi funkciju ponude i potražnje, uz minimalnu javnu intervenciju. To se odnosi na ostalo voće i povrće, kvalitetno vino, svinjsko meso, piletinu, jaja i med.

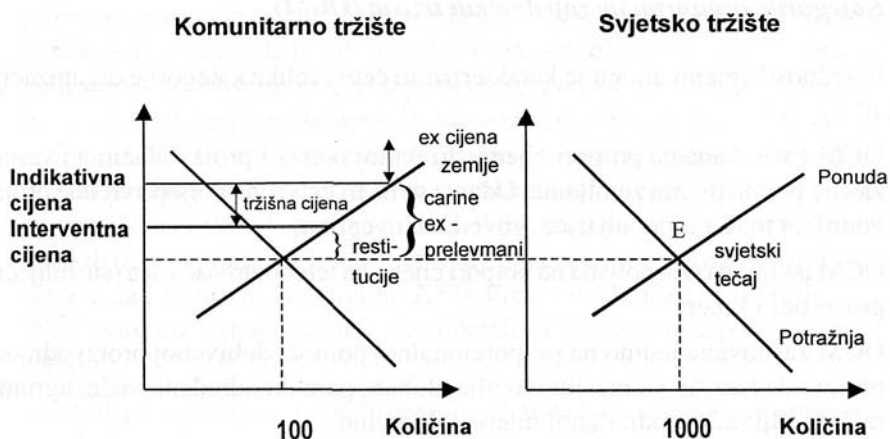
Sve do reforme godine 1992. garancija minimalnog dohotka poljoprivrednicima u Zajednici odvijala se, u prvoj kategoriji OCM uveliko dominantnog po sektorima, potporom prodajnih cijena i njihovom povezanošću sa svjetskim tržištem. Za te su bazne proizvode unutarnje više cijene bile moguće samo uvođenjem zaštite prema inozemstvu. Budžetske tenzije i proces liberalizacije trgovinske razmjene poduzeti na međunarodnoj razini prisiljavao je Zajednicu da se orijentira prema smanjenju poljoprivrednih cijena, prema nadoknađivanju porastom direktnih pomoći ili kompenzacijskih plaćanja (deficiency payment).

U tom prijelazu, od uvođenja Reforme, 1. siječnja godine 1993., produbljene stupanjem primjene mjera prihvaćenih za vrijeme Urugvajске runde, 1. svibnja godine 1995., sustav bitno zasnovan na cijenama, prelazi na potporu dohotka poljoprivrednicima koji se u isto vrijeme oslanjao na cijene i na direktne pomoći.

Od godine 1964. do 1. srpnja godine 1995. Vijeće ministara poljoprivrede određivalo je u proljeće svake godine za svaki proizvod i prije svake žetve, tri zajedničke cijene u écu-ima: indikativnu cijenu, interventnu cijenu i prag cijenu. Od 1. srpnja godine 1995. prag cijena ukinut je, a cijene su se određivale za više žetvi da bi se omogućilo proizvođačima da bolje programiraju svoje planove proizvodnje. Tako je, Vijeće za žetvu 1998./99. odredilo samo 16 cijena u odnosu na više od 50 cijena o kojima se odlučivalo prije. Svaka cijena ima jasnu funkciju u tom promjenljivome sustavu (Slika 1.):

Slika 1.

MEHANIZMI POLJOPRIVREDNIH CIJENA



- (1) indikativna cijena (još nazivana baznom cijenom ili orijentacijskom cijenom) je prosječna cijena koju Vijeće želi postići od proizvođača u ukupnoj žetvi. Tržišna cijena koja je rezultat slobodne konfrontacije između ponude i potražnje evoluirala iznad ili ispod indikativne cijene;
- (2) interventna cijena najniža je cijena od koje interventne organizacije, koje ovise o FEOGA-i, kupuju poljoprivredni proizvod radi podupiranja tečaja (cijene). To je najvažnija cijena u okviru koje se organizira komunitarni sustav. Zaštićuje poljoprivrednike od urušavanja cijena izazvanih konjunkturnim viškovima proizvodnje i zahtjevima odmrzavanja intervencijskih mehanizama. Zajednica čuva zalihe na teret jeftine prodaje, očekujući da konjunktura postane povoljnija na europskom ili na svjetskom tržištu. Postojanje viših komunitarnih cijena od kretanja na svjetskom tržištu zahtijeva isplatu izvoznih restitucija koje kompenziraju izvoznicima razliku između dviju cijena. Proizvodi Europske unije na svjetskom tržištu subvencionirani su. Urugvajaska je runda programirala redukciju restitucija do godine 2000.;
- (3) prag cijena imala je sve do njezina ukidanja, 1. srpnja godine 1995., ulogu minimalne uvozne cijene određene tako da se nijedna roba porijeklom iz trećih zemalja ne može prodati na komunitarnom tržištu po cijeni inferiornijoj od indikativne cijene. Razlika između svjetskog kretanja cijena, gotovo uvijek inferiornijih, i prag cijena omogućuju percepciju varijabiliteta prelevmana.³ Pragom cijena uvedene su komunitarne preference, tj. zaštita tržišta. Ukiđanjem praga cijene, varijabilni su prelevmani zamijenjeni fiksnom carinom koja se smanjuje do godine 2000. (Tablica 1).

³ Monti, M.: "Le marché unique et l'Europe de demain", La Documentation française, 1997.

Tablica 1.

CIJENA U ÉCU-IMA NEKOLIKO POLJOPRIVREDNIH PROIZVODA

Proizvod, kategorije cijena ili iznosi (period aplikacije)	1997/98		1998/99	
	Iznos u ECU/t	% varijacije	Iznos u ECU/t	% varijacije
Žitarice				
1.7.1998.-30.6.1999.				
- interventna cijena	119,19	0	119,19	0
- kompenzatorna plaćanja	54,34	0	54,34	0
- mjesečno povećanje	1,1	-9	1,0	0
Šećer				
1.7.1998. – 31.8.1999.				
- bazna cijena šećerne repe	47,67	0	47,67	0
- interventna cijena bijelog šećera* ¹	63,19	0	63,19	0
Konoplja				
1.8.1998.- 31.7.1999.				
- fiksna pomoć(ha)	716,63	-7,5	662,88	-7,5
Maslac				
- interventna cijena	3282	0	3282	0

*1, ECU / 100 kg.

Izvor: Commission européenne

Agromonetarni problemi

Pravilo jednakih poljoprivrednih cijena na europskom tržištu pretpostavlja fiksni tečaj između valuta ili jedinstvenu valutu. Zbog toga što nisu postojali do 1. siječnja godine 1999., poljoprivredne su cijene bile prvo fiksirane u Europsku obračunsku jedinicu (UCE), a od godine 1979. u ÉCU. Bilo ih je potrebno konvertirati u nacionalne valute. Izjednačavanje pariteta, devalvacija ili revalvacija, i aprecijacije i deprecijacije valuta u odnosu na ÉCU, stvarali su svaki put prekid u principu jedinstvenih cijena izraženih u ÉCU.

U godini 1969. za vrijeme devalvacije franka i revalvacije njemačke marke, Francuska i Njemačka odlučile su različito modificirati svoje nacionalne poljoprivredne cijene. Stare cijene i tečaj zadržani su samo za sektor poljoprivrede. Postojala su dva pariteta, novi paritet na deviznom tržištu i komunitarni paritet za sektor poljoprivrede - "zeleni tečaj". Dvostruka stopa konverzije dovela je do perturbacije tekuće razmjene i do različitih skretanja prometa. Zbog toga Vijeće odlučuje uvesti različite kompenzatorne iznose (MCM) da bi se neutralizirali učinci primjene pariteta na tada jedino zajedničkom tržištu - poljoprivredi. MCM korigira, za svaku komunitarnu valutu, razlike koje su postojale između njegova zelenog tečaja i njegova realnog tečaja koji se odvijao na tržištu. Mehanizam predstavlja:

- za zemlje kojih je valuta revalvirala, subvencioniran je izvoz i oporezivan je uvoz. MCM je "pozitivan";
- za zemlje kojih su valute devalvirale, oporezivan je izvoz i subvencioniran uvoz. MCM je "negativan".

Monetarna kriza od godine 1973., fluktuacija europskih valuta a osobito, raskorak između jakih valuta i slabih valuta generaliziralo je MCM. Taj mehanizam koji je omogućio očuvanje jedinstvenoga tržišta, zbog monetarne je fluktuacije, generirao i mnoge negativne učinke: znatne troškove za komunitarni budžet, kompleksnost kalkuliranja prerađenih poljoprivrednih proizvoda ili za proizvode koji uključuju inpute trećih zemalja i osobito distorziju konkurencije između zemalja jake valute i zemalja slabe valute. U zemljama jake valute, poljoprivreda je ankuražirana umjetnim povećavanjem poljoprivrednih cijena koje su utjecale na povećanje proizvodnih viškova. Proizvodni troškovi uvezene intermedijarne potrošnje smanjuju se zbog aprecijacije tečaja. Rentabilnost i kompetitivnost izvoza se poboljšava. Nasuprot tome, zemlje slabe valute lišene su koristi u tradicionalnoj razmjeni iniciranoj devalvacijom, trpeći sve veće povećanje intermedijarne uvozne potrošnje.

Kalendar rušenja pozitivnog MCM uveden je 1. travnja godine 1984. Odlučeno je, u slučaju promjene pariteta, izravnati poljoprivredne cijene za revalviranu valutu (sistem "switch over") i kreirati negativan MCM koji je procijenjen manje štetnim. Uostalom, cijene izražene u nacionalnoj valuti ostale su stabilne u zemljama slabih valuta i osigurale su bolju remuneraciju proizvođačima. MCM je ukinut u prosincu godine 1992., a princip zelenih tečajeva zadržan je. U slučaju smanjenja zelenog tečaja zemlje članice, kompenzatorna pomoć supstituirala MCM. Kriza Europskog monetarnog sustava, 1992. – 1993., obvezala je Vijeće ministara poljoprivrede 22. lipnja godine 1995. na jačanje tih dispozicija: zamrzavanje zelenoga tečaja zbog konverzije pomoći sve do 1. siječnja godine 1999.; odobravanje kompenzatornih pomoći penaliziranim poljoprivrednicima i odobravanje zemaljama članicama da isplaćuju nacionalne pomoći.⁴

⁴ Baudin, P.: "La fixation des prix agricoles pour 1996/97", Revue du Marché commun et l'Union européenne n° 403., 1996.

Jedinstvenost poljoprivrednog tržišta tako je ponovo načeta. Agromonetarni problemi vezani su uz poteškoće koje je etabliralo jedinstveno tržište zbog nepostojanja jedinstvene valute. Mehanizmi različitih korekcija pariteta za 11 zemalja euro-zone nestali su nakon korekcija raskoraka između njihovih valuta 31. prosinca godine 1998. Agromonetarni sustav zadržan je prema četiri zemlje koje nisu prihvatile EURO (V. Britanija, Danska, Švedska i Grčka). Dakle, samo generalizacija EURO u ukupnoj Europskoj uniji omogućuje definitivno nestajanje ukupnih korektiva kretanja valuta.

PAC - žrtva uspjeha za vrijeme osamdesetih godina

Poljoprivredna je politika s transportnom politikom jedina zajednička sektorska politika predviđena još u tekstu Rimskoga sporazuma. Članak 33 [čl. 39] definirao je pet ciljeva u jednom kontekstu, gdje je racionalizacija poljoprivrede nakon rata i ovisnost o prehrani bila posebno izražena:

- porast poljoprivredne proizvodnosti razvitkom tehničkog progressa;
- osiguranje pravedne životne razine poljoprivrednika;
- stabilizacija poljoprivrednih tržišta;
- garantiranje sigurnosti opskrbe;
- osiguranje razumnih cijena potrošačima.

Ti su ciljevi realizirani iznad svakog očekivanja u sferi proizvodnje. Akumulacija viškova zbog subvencioniranja na svjetskom tržištu završila je tenzijama na europski budžet i trgovinske presije za vrijeme Urugvajске runde.

Poteškoće vladanjem viškova i budžetskih rashoda

Sustav globalne ekonomije garantiranih poljoprivrednih cijena, sa zaštitom na granici, prihvatila je na početku šezdesetih godina Europska zajednica kao izlaz iz situacije nestašica i vanjske ovisnosti. Ona je u to vrijeme malo opterećivala PAC zbog slabih interventnih rashoda ili niskih izvoznih restitucija, a prelevmani na uvoz predstavljali su znatan izvor fiskalnih prihoda za budžet. Ti mehanizmi po prirodi nisu izazvali nezadovoljstvo dijela velikih svjetskih izvoznika.

Nakon postignute samodovoljnosti, na početku sedamdesetih godina, Zajednica je ubrzo u godinama 1970. – 1980. nagomilala znatne viškove u proizvodnji mlijeka, žitarica i goveđega mesa. To je protuteža poboljšanju proizvodnosti i politici potpore cijenama s garancijom tržišta. Porast poljoprivredne proizvodnje održavao se ritmom od 1,5% do 2% količinski godišnje, a unutarnja potražnja povećala samo za oko 0,5% godišnje, a i solventnost na međunarodnom tržištu bila je rijetka.

Pojavom viškova cijeli je ekonomski sustav bio poremećen. Zajednica je od čistog uvoznika poljoprivrednih proizvoda postala neto izvoznik. Zajednica je ne samo prisvojila svoje tržište, nego je ugrozila poziciju velikih svjetskih proizvođača udarcem izvoznih subvencija. Interventna kupnja, podupiranje cijena, stvaranje zaliha, i restitucija za izvoz počele su pritiskati komunitarni budžet upravo u situaciji kada se prelevmani na uvoz smanjuju. U godini 1985. poljoprivredni su rashodi apsorbirali 72,8% komunitarnih rashoda, a sektor poljoprivrede predstavlja samo 6% aktivne populacije. PAC ne može unedogled prisvajati oko tri četvrtine europskog budžeta. Uvođenjem velikog tržišta i širenjem polja komunitarne intervencije “strukturnim djelovanjima”, što je inicirano Jedinostvenim aktom i pritiskom zemalja Juga, namjena budžetskih stavki postupno se revidira.

Rast proizvodnje odvijao se nejednakom progresijom između poljoprivrednika i kretanja poljoprivredne koncentracije. Garancije cijena i isplate restitucija favorizirale su najznačajnije eksploatacije koje su u isto vrijeme i najrentabilnije, pa je postalo potrebno uvesti jedan štetan mehanizam između opadanja potpore i količine proizvodnje.

Modifikacija trgovinskih tijekova

U godinama 1970. – 1990. u Europi se trgovina poljoprivrednim proizvodima regionalizirala. Proširenje Zajednice na Veliku Britaniju, Irsku i Dansku godine 1973., Grčku 1981. i na Španjolsku i Portugal godine 1986., dovodi do porasta intraeuropske trgovine i do skretanja prometa. Komunitarne su preference izazvale reorijentaciju potražnje zemalja članica prema svojim partnerima na štetu trećih zemalja. Globalno, obujam razmjene agroprehrambenih proizvoda između 12 zemalja gotovo se ušesterostručuje između godina 1961. i 1990., a izvanregionalna razmjena točno je udvostručena. To je izvlaštenje trećih zemalja iz komunitarnog tržišta kapitalno za razumijevanje opozicije za vrijeme Urugvajске runde pregovora. SAD uviđa da se njihov udio znatno smanjuje, premda njihov izvoz apsolutno raste. Zajednica je zadobila jedan dio svog unutarnjeg tržišta unatoč cijenama jasno višima od onih na međunarodnom tržištu.

Pojava komunitarnih viškova imala je efekte na međunarodnu trgovinu. Zajednica je godine 1962. proizvodila samo 80% svoje konzumacije, a godine 1995. taj je postotak iznosio 120%. PAC je omogućila Europi da postane drugi svjetski izvoznik, poslije SAD. Zajednica je prva uvoznica zbog ovisnosti o sektoru voća i povrća i proizvoda supstituta žitarica. To znatno poboljšanje rezultat je slabog razvitka uvoza (1,2% prosječno godišnje od 1961. do 1990.), zbog jakog rasta izvoza od 5,2%. Francuska je najveći izvoznik agroprehrambenih proizvoda Zajednice, ispred Nizozemske i druga je na svjetskoj razini poslije SAD.

PAC u centru Urugvajskih pregovora

GATT je od samog početka odobrio poseban status poljoprivredi, izuzimajući je iz međunarodnih pravila. Uvođenjem PAC godine 1962., što je ipak fundamentalno djelovalo na liberalistički duh koji je inspirirao Opći sporazum, nije uznemirio velike neeuropske poljoprivredne sile: Europa je dobila pravo da izgradi zaštitni sustav svoje poljoprivrede, uz odobravanje nekoliko derogacija principa komunitarnih preferenci, osobito u sektoru životinjske prehrane. Proizvodi supstituti žitarica (PSC) - soja, zrna uljarica, uljine pogače također su mogle penetrirati na komunitarno tržište bez prelevmana i poglavito bez carina.

U godini 1986. započela je radikalno nova klima u Urugvajskim pregovorima. Poljoprivredni su proizvodi dobili strategijsko značenje. Kapacitet rasta Europskog izvoza uznemirio je SAD u njihovoj vanjskoj politici i pridonio je neravnoteži njihove trgovinske bilance. Urugvajska se runda suočila s obrambenim položajem SAD, Zajednice i grupe Cairns.

SAD se protivio ukidanju pomoći dohotku, prelazeći na podupiranje cijena, što pretpostavlja zaštitu tržišta. Naprotiv, mehanizam potpore dohotku njihovih poljoprivrednika, "deficiency payments" ne čini im se kaznenim, nedopuštenim, štetnim, jer ne izaziva nikakve protekcionističke mjere. U američkom je sustavu u primjeni sve do Fair Act od godine 1996., unutarnje cijene blizu svjetskog tečaja i proizvodnja se koristi direktnom pomoći koja kompenzira razliku između tržišnih cijena i stvarnih cijena (target price), što korespondira s referentnim dohotkom koji se dobiva od ministarstva poljoprivrede. Taj sustav omogućuje američkim proizvođačima kompetitivnost u izvozu i vanjskim proizvođačima da direktno konkuriraju na njihovome tržištu, za razliku od komunitarnog sustava.

Europska se zajednica stavila u delikatan položaj zaštite održavanjem unutarnjih cijena na jasno višoj razini od svjetskog kretanja, što je postalo teško opravdati na ekonomskom planu, jer je Zajednica postala neto izvoznik za gotovo ukupne poljoprivredne proizvode. Osim toga, ta je potpora postala preskupa za komunitarni budžet. Zajednica se pripremila za trgovinske pregovore reformirajući 1992. godine PAC da bi se bolje pozicionirala u međunarodni kontekst. Željela je pokazati jaku privrženost direktnim pomoćima u budućim godinama, na štetu potpore cijenama.

Grupa Cairns sastoji se od četrnaest zemalja s poljoprivrednom performancom, to su: Argentina, Australija, Brazil, Kanada, Čile, Kolumbija, Fidži, Mađarska, Indonezija, Malezija, Novi Zeland, Filipini, Tajland i Urugvaj. Tražile su slobodnu tržišnu utakmicu i eliminiranje svih oblika potpore sektoru poljoprivrede.

Kompromis Bijele kuće

Na početku pregovora Urugvajске runde SAD su predložile ukidanje svih subvencija i pomoći do svršetka stoljeća (prijedlog “duple nule”). Pošto je Europa to odbila, priključile su se kompromisu koji je predložio generalni sekretar GATT-a, Arthur Dunkel, koji je predvidio smanjenje potpora od 30%. Nakon odbijanja dvanaestorice, bilateralni pregovori između Europske zajednice i SAD završeni su u listopadu godine 1992. Vlada Francuske pod pritiskom poljoprivrednog miljea, odbila ga je i zahtijevala je od Komisije da ispita kompatibilnost između kompromisa Bijele kuće i reforme PAC. U prosincu godine 1993., bilateralni je sporazum između SAD i Zajednice za razdoblje od godine 1995. do 2000. ratificiran u Marakešu i sadrži tri okvira:

- (1) kompenzatorna plaćanja, uvedena reformom PAC radi bilanciranja pada cijena, pa se “deficiency payments” ne smanjuje za razdoblje od devet godina. Ta klauzula nazvana “de paix” bit će na snazi do 2004. godine;
- (2) uvoz Zajednice uokviruje se. Prag minimalnog uvoza od 5% mora biti postignut do svršetka razdoblja. Taj je minimalni pristup tržišta kalkuliran za velike kategorije proizvoda (žitarice, meso, mliječni proizvodi). Varijabilni su prelevmani promijenjeni u fiksne carine koje se moraju smanjiti u razdoblju od šest godina prosječno za 36%;
- (3) subvencionirani komunitarni izvoz na svjetsko tržište mora se smanjiti za 21% u odnosu na realizirani prosjek za razdoblje 1986. – 1990., a jednako tako budžetski rashodi za tu namjenu za 36%. Obujam izvoza smanjuje se proizvod po proizvod (za kategoriju mesa: goveđe meso, svinjetina, ovčatina, piletina itd.), i to bez mogućnosti kompenziranja između njih. Nesubvencionirani izvoz i pomoć u hrani nisu predmet nikakvih ograničenja.

Reforme PAC

Reforma PAC provedena je više puta: u godinama 1984., 1988., 1992. i u 1999. u okviru programiranja budžeta Europske unije za razdoblje 2000. – 2006., “Agenda 2000”. Pomanjkanje efikasnosti prvih mjera poduzetih radi upravljanja viškovima i kvantitativna kontrola ponude prisiljavali su Zajednicu na smanjenje cijena, a to je smanjenje kompenzirano porastom direktne pomoći proizvođačima.

Tim mikroekonomskim mjerama dodane su makroekonomske dispozicije uokvirivanja poljoprivrednih rashoda: glavni poljoprivredni smjerovi, prihvaćeni od godine 1988., plafoniranja rashoda FEOGA–garancija čemu su već dodane u okviru “Agende 2000” mjere ruralnog razvitka, sanitarne i fitosanitarne mjere kao

i poljoprivredni prigušivači rashoda povezani uz priključenje zemalja PECO.⁵ Tako je zajednička poljoprivredna politika dvostruko uokvirena: na vanjskom planu međunarodnim sporazumima i na unutarnjem planu budžetskom disciplinom.⁶

Tehnika upravljanja viškovima

Određivanje najniže cijene – interventna cijena – koja se, umjetno podiže u odnosu na uravnoteženu cijenu (Slika 2.), potiče proizvodnju, iz toga proizlazi pojava proizvodnih viškova koji utječu na tečaj (distanca $Q_D - Q_O$), a u borbi protiv te hiperproizvodnje, u primjeni je cijeli arsenal mjera:

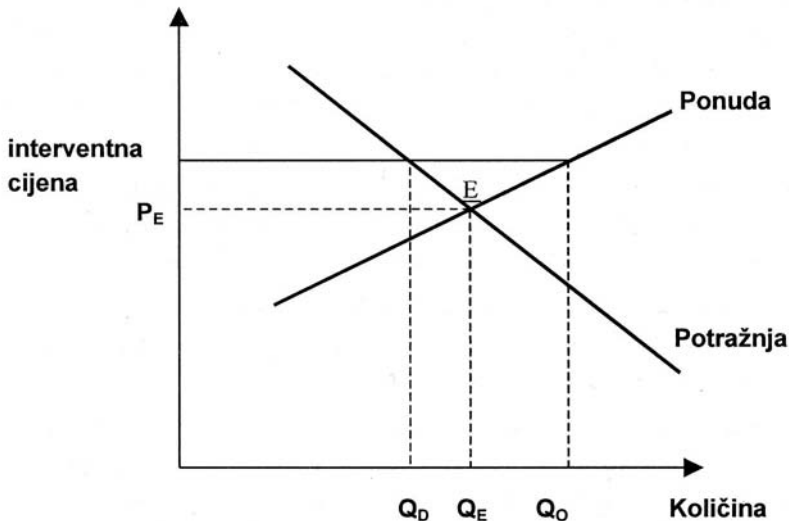
- fiksiranje kvota zbog limitiranja viškova (podjela Q_D između proizvođača);
- djelovanje na cijene, uspostavljanjem umjetnog smanjenja cijene između Q_D i Q_E , tj. za prekoračenje proizvodnje. Radi se o tehnici nazvanoj automatski stabilizatori;
- smanjenje interventne cijene tendiranjem prema ravnotežnoj cijeni P_E ;
- zamrzavanje zemljišta radi kvantitativne kontrole proizvodnih kapaciteta;
- dodjeljivanje potpora, nazvane ekstenzificirane pomoći, što potiče poboljšanje proizvodnosti i vraća profitabilnija istraživanja kvalitete i respektira okoliš.

⁵ Pays d'Europe centrale et orientale (franc.).

⁶ Baudin, P.: "La fixation des prix agricoles pour 1996./97.", Revue du Marché commune et de l'Union européenne, n° 403, 1996.

Slika 2.

TEHNIKA UPRAVLJANJA POLJOPRIVREDNIM VIŠKOVIMA



Izvor: Barthe, M-A.: "Économie de l'Union européenne", ECONOMICA, Paris, 2000., str.155

1) **Kvote.** Prva reforma PAC započela je u travnju godine 1984., uvođenjem kvota na mlijeko, inicijalno predviđena za pet godina i s pravom obnavljanja. Svakom je uzgajivaču (stočaru) dozvoljen dio proizvodnje kompatibilne s ravnotežom tržišta. U slučaju da premaši taj maksimum, prodaja mlijeka se odobrava, ali proizvođač mora platiti ekvivalentnu pristojbu od 100% indikativne cijene mlijeka. Takav je način financiranja odvrćajući, pa je proizvodnja mlijeka zbog toga smanjena od godine 1985. Takvu su evoluciju slijedili, jer su kvote regularno revidirane naniže. Taj se sustav kvota pokazao efikasnim u upravljanju viškovima, ali je izazvao manje ili više izopačene efekte:

- agrarna je politika, prije svega racionalizirana, jer se kvotama upravljalo na razini zemalja članica;
- kvote su zamrzle proizvodne strukture sprječavajući novim proizvođačima instaliranje, iako su postale više kompetitivne;
- i na kraju su pridonijele neravnoteži tržišta, povezano s goveđim mesom. Već su viškovima, godine 1978., apsorbirani svake godine ubijanjem mnogih mliječnih krava. To je karakteristika poljoprivrednog sektora, gdje se tržište integrira jedno s drugim.

- 2) **Automatski stabilizatori.** U ožujku godine 1988. odlučilo je Vijeće ministara poljoprivrede uvesti-kreirati poljoprivredni stabilizator za sve proizvode koje pokriva PAC. Cijena je garantirana do razine dane proizvodnje: maksimalno garantirana količina. U slučaju prekoračenja cijena automatski trpi smanjenje determinirano prema proizvodima. Stabilizator fiksira objektivne limite viškova proizvodnje. Uveden je za žitarice, uljarice (suncokret, masline, uljana repica), pamuk, šećer, vino, povrće i voće, duhan, ovčje meso. Slične je posljedice na tržištu vinarstva imala obvezna destilacija.

Stabilizatori su isto tako uvedeni radi respektiranja budžetskih direktiva. U slučaju kada rashodi FEOGA–garancija pređu mehanizam od 74%, uvode se stabilizatori s ciljem dovođenja ispod tih budžetskih direktivnih linija.

- 3) **Smanjenje interventne cijene** uvedeno je, od žetve 1989. – 1999., da bi se vratila politika javnih nabavki, koja je evoluirala u smjeru potpore dohotku poljoprivrednicima kao stvarnome mjestu sigurnosti.
- 4) **Zamrzavanje zemlje ili sustav ugara.** Primijenjeno je prvi put za vrijeme kampanje godine 1988./89. Omogućilo je fizičko limitiranje ponude, ali utvrđivanje na delikatan način. Visoka stopa ugara izazvala je porast tržišnih cijena i intermedijarnih proizvoda u sektoru uzgoja. Kompetitivnost proizvoda Zajednice pokazala se krivotvorenom na unutarnjem i na vanjskom tržištu. Niska stopa ugara dovodi do pojave viškova koji proizvode troškove zaliha i isplate restitucija za njihov promet na svjetskom tržištu.
- 5) **Pomoć ekstenzifikacije,** donesena je od žetve 1989./90. za sektor govedine i sektor vinogradarstva, a provedena je za jedan proizvodni kontingent. Njezina je svrha bila favorizirati ekstenzivniju poljoprivredu, onu koja više vodi računa o okolišu. Za sektor govedine prinosi su se isplaćivali ako je uzgoj respektirao određeni broj stoke na hektar kultivirane hrane za stočnu prehranu. U sektoru stolnog vina, pomoć je odobravana svim vinogradarima za razdoblje od 5 godina, čiji je randman bio barem 20%.⁷

Reforma iz 1992.: prema proizvodnom načinu

Od godine 1991. svi indikatori koji se odnose na poljoprivredu pokazuju jasan neuspjeh PAC: europski budžet koji se odnosio na potporu tržištu porastao je u godini 1991. oko 20%, zalihe su rekonstituirane na katastrofalan način (25 milijuna tona žitarica 31. prosinca godine 1991. prema 10 milijuna tona u godini 1988.; 900.000 tona goveđeg mesa 31. prosinca 1991. prema 380.000 tona u godini 1988.),

⁷ Brehon, N.-J.: “Le budget de l’Europe”, LGDJ, 1997.

a dohodak poljoprivrede smanjen je za 2,8%. Europa traži sve više i više novaca, bez poboljšanja životnog standarda seljaka, sve je osuđeno na nelojalnu konkurenciju vanjskih partnera.

a) Reforma

U tom je kontekstu Vijeće ministara poljoprivrede prihvatilo 21. svibnja godine 1992. radikalnu reformu PAC koja je aplicirana 1. siječnja 1993. Zasnivala se na smanjenju garantiranih cijena, na kompenziranim pomoćima, a sve radi toga da bi se cijene europskih poljoprivrednika približile onima na svjetskom tržištu.

- (1) Polazna je točka reforme smanjenje cijena za tri godine, i to interventne cijene žitarica za 35%, i interventne cijene goveđeg mesa za 15%. Tim je smanjenjem cijena postignuto više efekata:
 - smanjenje obujma proizvodnje, koji je omogućio pražnjenje javnih zaliha;
 - poboljšanje kompetitivnosti komunitarne proizvodnje nasuprot uvozu, što derogira komunitarne preference da bi se pridobilo unutarnje tržište;
 - jeftine norme za uzgajivače;
 - i na kraju ublažavanje kritike SAD i drugih svjetskih proizvođača prema politici subvencioniranja koja je prakticirana u Zajednici.
- (2) Upravljanje ponudom zamrzavanjem zemlje nastavljeno je - stopa od 15% zahtijevana je za nacionalni ugar (kada se nekultivirana parcela mijenja iz jedne godine u drugu), čemu valja dodati dodatak (supleman) od 5%, ako poljoprivrednik slobodno bira zamrzavanje zemlje. Mali su proizvođači oslobođeni te obveze kako bi reorijentali PAC u svoju korist. Reforma potiče razvitak manje intenzivne poljoprivrede koja skrbi o zaštiti okoliša. Dvostruki je režim zamrzavanja napušten, od žetve 1996./97., u korist jedinstvene stope od 17,5%.
- (3) Smanjenje cijena i zamrzavanje zemljišta kompenzirani su uvođenjem kompenzatornih isplata neovisno o razini cijena. Bilo je potrebno neutralizirati gubitak dohotka poljoprivrednika vezan uz reformu PAC, a inspiriran sustavom "deficiency payments" korištenim u SAD za velike kulture. Smanjenje cijena žitarica, na primjer, kompenzirano je isplatom obeštećenja kvazipaušala.

b) Bilanca reforme

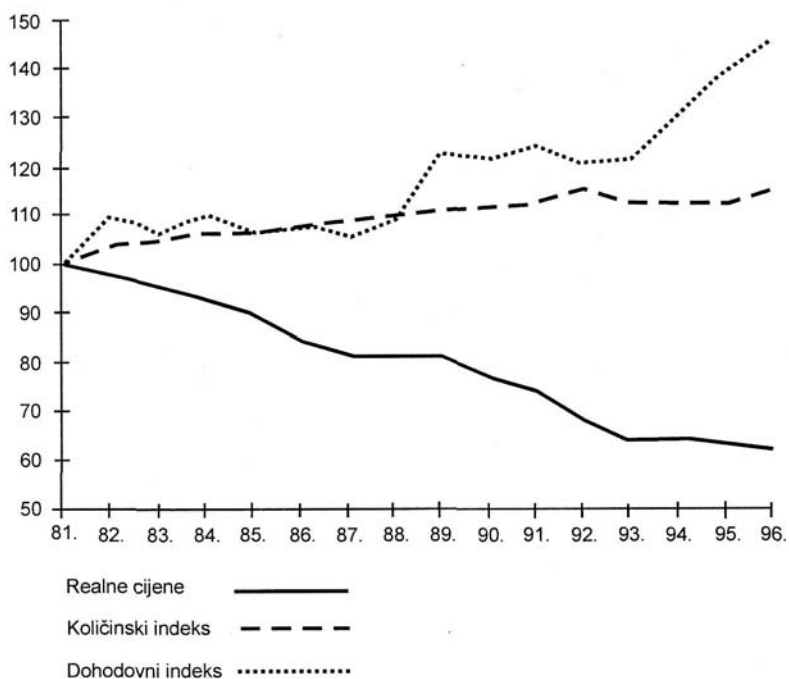
Reforma iz godine 1992. dala je dvosmislen rezultat (Slika 3.):

- upravljanje proizvodnjom pokazalo se efikasnim. Komunitarna proizvodnja žitarica smanjila se za 4%, zbog smanjenja obradivih površina od 9%. Tržište goveđeg mesa slijedilo je istu evoluciju s padom komunitarne proizvodnje od 9%. To je upravljanje rezultirano smanjenjem zaliha žitarica i goveđeg mesa;

- poboljšanje kompetitivnosti žitarica koje ulaze u životinjsku prehranu omogućilo je osvajanje tržišta, ali manje nego što je inicijalno bilo predviđeno (7 milijuna tona između godina 1992. i 1995., prema 10 milijuna tona);
- prosječan prihod (dohodak) porastao je za 4,5% između 1992. i 1996. uz cijenu nestanka mnogih eksploatacija i naglašenog dispariteta u okviru sektora. Kod žitarica su dodavanje kompenzatornih iznosa i visoke tržišne cijene izazvale prekomjerne kompenzacije gubitaka dohotka koji je očekivan prihvaćanjem reforme PAC. Kalkulacijom pomoći prema površini i randmanu dana je prednost intenzivnoj poljoprivredi na štetu malih eksploatacija;

Slika 3.

RAZVITAK POLJOPRIVREDE U EUROPSKOJ UNIJI PETNAESTORICE (1981. = indeks 100)



Izvor: Barthe, M-A.: "Économie de l'Union européenne", ECONOMICA, Paris, 2000., str.158.

- budžetski troškovi reforme PAC pokazali su se, na kraju, manje visokima nego što su na početku predviđeni, i to zbog smanjenja interventnih rashoda i

restitucija (Tablica 2.). Pri svemu su se tome direktne pomoći pokazale kao veoma skupe, a to ih je teže opravdati kada se njima koriste najrentabilnije eksploatacije.

Tablica 2.

EVOLUCIJA STRUKTURE POLJOPRIVREDNIH RASHODA

	1993.		1997.		Evolucija %
	milijuni ECU	%	milijuni ECU	%	
Direktne pomoći	10910	31.5	25554	62.6	+134
Intervencije	13144	38	7444	18.2	-43
Restitucije	9616	27.8	5969	14.6	-38
Ostalo	920	2.7	1837	4.5	+100
UKUPNO	34590	100	40805	100	+18

Izvor: Brehon, N.-J.: "Le budget de l' Europe", LGDJ, 1997.

Reforma iz godine 1992. favorizirala je proizvodnu poljoprivredu i okrenula se prema eksploataciji. Druga je strana te politike nepopustljivost pada poljoprivredne aktivnosti, za kojom su slijedila kretanje koncentracije eksploatacije i malo zadovoljavajući rezultati u upravljanju ruralnim teritorijem i u očuvanju okoliša.

Novi izazovi i sporazum o "Agendi 2000"

PAC je daleko od stabilizacije, jer se sukobila i na unutarnjem planu i na vanjskome planu zbog uzastopnih novih sanitarnih odredbi vezanih uz rizik prehrane.

a) Izazovi

Unutarnji su izazovi bili dvostruki. Što se tiče rekonstrukcije viškova, do godine 2005., s obzirom na povećanu neravnotežu između stagnantne potrošnje u Europskoj uniji i konstantne proizvodnosti poljoprivrednog sektora, postavlja se jednako problem budžetskog programiranja za godine 2000. do 2006. u situaciji kada se 43,7% komunitarnog budžeta odlijeva u godini 1999. na potpore za dohodak jedne socijalne kategorije koja je obuhvaćala samo 5,3% aktive radne snage Unije. Zahvaljujući sustavu kompenzatornih plaćanja, pomoć poljoprivrednicima postala

je transparentnija u komunitarnom javnom mnijenju, što nije bio slučaj sa sustavom potpore cijena koji su financirali potrošači. Njezina je legitimnost bila upitna i zbog dugotrajnosti toga načina financiranja zbog čega su poljoprivrednici postali veoma ovisni.

Vanjski su izazovi također dvostruki. To su prije svega troškovi proširenja Unije na zemlje PECO na budžet poljoprivrede i stvaranje zone slobodne trgovine sa zemljama mediteranskog bazena u godini 2010. Sve te zemlje imaju poljoprivredni sektor slabog randmana koji predstavlja značajan dio njihove zaposlenosti. Cijene, mnogo niže nego što se prakticiraju na jedinstvenom tržištu, imaju značajnu težinu u budžetu kućanstava tih zemalja i pridonose njihovoj socijalnoj stabilnosti. Drugi vanjski izazovi s kojima je suočena PAC odnose se na nova otvaranja multilateralnih trgovinskih pregovora u okviru WTO, s dva neriješena pitanja koja su u centru poljoprivredne diskusije: uređenje sanitarnih i fitosanitarnih nagodbi (SPS) i sustav pomoći.

Kriza kravljeg ludila (ESB) i trovanje pilića dioksinom u Europi postavlja nove zahtjeve potrošača i traži veliku opreznost vlada i ekspertnih komiteta. U ime "principa opreznosti", pristup europskom tržištu postao je otežan za hormonsko meso, za genetički modificirane organizme (OGM) i za uzgoj stoke uz dodavanje antibiotika, a europski su poljoprivrednici podvrgnuti novoj stezi u oblasti etiketiranja. Od tada je povećan broj sporova između Europske unije i SAD, gdje se ta tehnika posebno razvila, i koji u sanitarnim i fitosanitarnim problemima vide nedarinske barijere u razmjeni.

Na međunarodnoj razini, nakon sporazuma iz Marakeša, sustavi poljoprivrednih pomoći klasirani su u tri polja:

- zeleno polje, kada pomoći nisu namijenjene proizvodnji (pomoć zaštiti okoliša, borba protiv dezertifikacije itd.);
- plavo polje, a radi se o integriranoj pomoći klauzule mira, kompromisa Bijeje kuće (kompenzatorna komunitarna plaćanja i "deficiency payments" – američki);
- crveno polje, koje se odnosi na svu klasičnu pomoć proizvodnji.

Evidentno je da je crveno polje, čini se, osuđeno na propast, plavo će polje biti zasigurno privilegirana meta SAD za vrijeme pregovora. Klauzula mira (pomirbe) doći će do svog kraja u godini 2004., ali su SAD već supstituirale svoj sustav "deficiency payments", slijedom Fair Act, godine 1996., direktne pomoći totalno su razularile cijene i razina proizvodnje i opadanja do godine 2002. Dakle, komunitarni je sustav kompenzatornih plaćanja ugrožen.

b) Sporazum o "Agendi 2000"

"Agenda 2000", koju je potvrdilo Vijeće održano u Berlinu 25. i 26. ožujka godine 1999., pokušaj je anticipiranja te evolucije. Reforme PAC, predviđene u tom budžetskom programiranju za godine 2000. do 2006., produbile su reformu iz godine 1992. za tržišne sektore, jer je pad cijena naglašen i samo su parcijalno kompenzirane direktnim pomoćima. Predviđen je pad od 20% za institucionalne cijene goveđeg mesa (kompenzirane 80%), 15% za žitarice u dvije etape za vrijeme kampanje 2000./2001. i 2001./2002. (kompenzirane 50%) i 15% za cijene mlijeka (kompenzirane 60%), počevši od komercijalizirane kampanje 2005./2006. Prema Komisiji, to novo smanjenje cijena mora omogućiti:

- smanjenje proizvodnih poticaja zbog postojanja manje visokih cijena;
- približavanje europskih cijena svjetskim cijenama. Viškovi mogu biti izvezeni na vanjska tržišta kojih su perspektive više obećavajuće od ponude na jedinstvenom tržištu, a to zbog porasta potražnje svjetske prehrane;
- olakšanje integracije zemalja PECO, uklanjajući podizanje cijena izjednačivanjem s praksom u Europskoj uniji, što mora presuditi u tim zemljama zbog težine baznih proizvoda u budžetu kućanstava. Proizvodni viškovi koje će te zemlje bezuvjetno pridodati prema njihovoj kontribuciji, bit će limitirani, pa čak interventnim troškovima koji će povećati budžetske troškove proširivanja;
- pristupiti boljem pozicioniranju multilateralnih pregovora, s obzirom na razmjenu strategija s reformom od godine 1992. za vrijeme Urugvajskih pregovora. Parcijalna kompenzacija smanjenja cijena pokazuje težnju za usuglašavanjem s međunarodnim kontekstom europske poljoprivrede i omogućavanje negociranja održavanja pomoći koji pripadaju plavom polju.

Zaključak

Reforma tržišta instalirana je novim preokupacijama, a kompenzatorne su pomoći povezane s respektiranjem kriterija zaštite okoliša. Ruralni razvitak priziva postizanje drugog stupa PAC, počevši osobito od preusmjerenja akcija FEOGA. Ta je reforma posebno omogućila da se postavi rasprava o poljoprivrednom modelu koji je Europska unija željela promaknuti: radi se o agrarnoj politici koja privilegira velike kompetitivne eksploatacije na svjetskom tržištu ili o agrarnoj politici zemlje koja beneficira ruralno zajedništvo u širem smislu. Mora li "zajednička agro-ruralna politika" zamijeniti PAC, počevši od jedne bolje integracije brige o kvaliteti, od strukturne politike i politike zaštite okoliša, tržišne politike?

Zajedničke politike imaju determinirajuće značenje u transformiranju europskog proizvodnog aparata na način kako je to upisano u okviru zdravih uvjeta međunarodne razmjene. Te se politike pokazuju efikasnijima od nacionalnih politika u provođenju restrukturiranja i tražene modernizacije izazvane konkurencijom na svjetskoj razini. One pomažu oslobađanju javnih nacionalnih intervencija u sektore zaostajanja, s različitim problemima manje mogućima za potrebno adjustiranje, a Europska je unija kompetitivnija i nalazi svoj položaj u globalizaciji razmjene. Doprinos zajedničkih politika uzmicanjem javnih sektora značajan je s nestajanjem pomoći javnih poduzeća i uvođenjem mogućnosti osporavanja na njihovom monopolnom tržištu javnih usluga.

Prateće politike jedinstvenog tržišta također su podupirući instrumenti približavanja životne razine europskih građana i harmonizacije nacionalnih politika u ime općih komunitarnih interesa. Zajednička agrarna politika omogućila je uvođenje prvog jedinstvenog tržišta za sektor koji je potpuno ekonomski i pokazala je sve poteškoće koje su postojale u tome uvođenju u situaciji nepostojanja jedinstvene valute. Politika konkurencije favorizira stvaranje homogenog ekonomskog okoliša, fiskalna je politika aktualna na tome planu u situaciji neuspjeha. Krucijalno je pitanje u tome području ispitivanje različitih mogućih fiskalnih stupnjeva između zemalja članica bez poklapanja s jedinstvenim tržištem i s Ekonomskom i monetarnom unijom.

LITERATURA

1. Barthe, M.A.: "Économie de l'Union européenne", ECONOMICA, Paris, 2000.
2. Baudin, P.: "La fixation des prix agricoles pour 1996/97", Revue du Marché commune et l'Union européenne no 403., 1996.
3. Brehon, N.-J.: "Le budget de l'Europe", LGDJ, 1997.
4. Loyat, L., Petit, Y.: "La politique agricole commun", La Documentation française, 1999.
5. Monti, M.: "Le marché unique et l'Europe de demain", La Documentation française, 1997.

COMMON AGRICULTURAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION

Summary

Agriculture is along to transport the only area regulated by introduction of common policies in the Rome treaty. The goals of agricultural policy foreseen by this treaty are multiple, and the most important is the imports decrease and satisfaction of the population necessities. For realization of these goals, the European Union allocated more than 70 percent of budget resources, what burdened the realization of other policies and all goals of the European Union. The necessity of agricultural reform on account of direction of resources to realization of other goals of the European Union , and for necessities of integrating new countries into the European space, is obvious. On this way, in Agenda 2000, the European Union marked the goals of adjustment of agricultural policy to new international conditions, which demand the inclusion of agriculture into international multilateral negotiations, and its full liberalization.