

Agrarna politika evropske zajednice

Vlatko Mileta

Fakultet političkih nauka, Zagreb

Sažetak

Razvoj poljoprivrede u Evropskoj ekonomskoj zajednici pod plaštem je agrarnog protekcionizma. Vjerojatno ne grešimo ako kažemo da je agrarni protekcionizam Evropske zajednice najsavršeniji sistem podržavanja poljoprivrede među sistemima koje smo dosad susretali u intervencionističkoj praksi kapitalističkih država. U dosadašnjem razvoju kapitalističke poljoprivrede, intervencionističke faze, susretala su se tri sistema. To su sistem podržavanja cijena, sistem regresiranja poljoprivrede i sistem subvencioniranja poljoprivrede. Agrarna politika Evropske zajednice ne pokriva se s nijednim od spomenutih sistema, prije bi se moglo reći da je kombinacija elemenata iz različitih sistema. U njoj su pretočena dostignuća nacionalnih agrarnih politika, a kasnije se razvijala u kontekstu ukupnih kretanja unutar integracije. Disolucijski procesi koji se stoga javljaju, u relacijama nacionalnih interesa i globalnih integracionih procesa, samo pokazuju da i ova politika ima određenih šupljina i da njihovo popunjavanje zahtijeva na jednoj strani sve veće prisustvo subjektivnih faktora, a na drugoj strani sve veća financijska sredstva. Otuda učestale dramatizacije određenih problema agrarne integracije i spoznaja da je agrarno pitanje temeljno pitanje ove evropske integracije.

Poljoprivreda je u središtu pažnje suvremenog svijeta. Sve veće potrebe za hranom i sve složeniji uvjeti njezina osiguravanja stavili su poljoprivredu među one probleme bez čijeg je rješavanja nezamisliv daljnji napredak. Može se stoga reći da nema nijedne zemlje u svijetu koja poljoprivrednoj proizvodnji ne poklanja odgovarajuću pažnju i koja ekonomsko-političkim mjerama ne pokušava podržavati poljoprivredu.

Socijalističke zemlje okrenute su poljoprivredj od početaka izgradnje novog sistema društveno-ekonomskih odnosa, kapitalističke zemlje od vremena velike ekonomske krize, kad su tržišni poremećaji ostavili goleme posljedice i na poljoprivredu, a u zemljama u razvoju poljoprivreda je toliko uključena u ekonomsku politiku da se u mnogima ekonomska politika iscrpljuje na poljoprivredi.

Pristup i razrada poljoprivredne politike u različitim globalnim socijalnim sistemima ima različite predznake. Dok je u zemljama u razvoju,

odnosno u najvećem broju zemalja u razvoju, riječ o tome da se ukloni latentna opasnost od gladi, u socijalističkim i kapitalističkim zemljama se putem poljoprivredne politike nastoje postići i neki drugi ciljevi. Kapitalističke zemlje odgovarajućim mjerama na području poljoprivrede nastoje osigurati stabilnost socijalnog sistema u čijim je temeljima kapital-odnos, a socijalističke zemlje mjerama na području poljoprivrede nastoje mijenjati naslijeđene odnose i prestrukturirati ih na liniji razvoja socijalizma.

Evropska ekonomska zajednica, kao zajednica razvijenih kapitalističkih država zapadne Evrope, također posvećuje golemu pažnju razvoju poljoprivrede. Poljoprivredno pitanje je čvorišno pitanje u Zajednici i najveći nesporazumi nastaju zbog poljoprivrede.

Zajednička poljoprivredna politika razrađivana je dulje vremena. U njezinu razrađivanju nadnacionalni organi Zajednice imaju presudnu ulogu. Naime, Rimski ugovor postavio je samo temelje zajedničke poljoprivredne politike, pa je njezina daljnja razrada prepuštena organima Zajednice, posebno Savjetu ministara i Izvršnoj komisiji. U tom smislu, odredaba Rimskog ugovora za poljoprivredu su važne tri odrednice. Prva se odnosi na načelan stav da se »zajedničko tržište proširuje na poljoprivredu i trgovinu poljoprivrednim proizvodima«, druga na funkcioniranje i razvoj zajedničkog tržišta, za koje se navodi da se temelji na »provođenju zajedničke poljoprivredne politike država članica«. Treća se odrednica odnosi na definiranje da se pod poljoprivrednim proizvodima razumijevaju proizvodi ratarstva, stočarstva i ribarstva, kao i proizvodi prve prerade koji su neposredno povezani s tim proizvodima. Osim toga, Rimski ugovor postavlja ciljeve zajedničke poljoprivredne politike i govori o potrebi osnivanja »zajedničke organizacije poljoprivrednog tržišta«.

Prema Rimskom ugovoru, pet je osnovnih ciljeva zajedničke poljoprivredne politike. Prvi se cilj odnosi na povećanje produktivnosti rada u poljoprivredi, drugi na osiguravanje zadovoljavajućega životnog standarda poljoprivrednom stanovništvu, posebno putem povećanja osobnih prihoda zaposlenih u poljoprivredi, treći na stabilizaciji tržišta, četvrti na redovitu opskrbu stanovnika Zajednice, a peti na utvrđivanje prihvatljivih cijena poljoprivrednim proizvodima.¹

Rimski ugovor nema direktnih normi o zajedničkoj poljoprivrednoj politici prema trećim zemljama, ali ta se politika može izvesti iz onih odredaba Rimskog ugovora koje se odnose na uspostavljanje zajedničke carinske politike prema robi porijeklom iz država koje nisu članice Evropske ekonomske zajednice. Isto tako, nabrojene zajedničke ciljeve poljo-

1 U zemljama u razvoju danas postoji golem raskorak između potreba za hranom i mogućnosti zadovoljavanja tih potreba. U prošlosti su te zemlje bile izvoznice hrane ali danas većinom povećavaju uvoz. Razvijene zemlje daju oko dvije trećine svjetske proizvodnje hrane. Usp.: J. Stanovnik, *Ka novom međunarodnom ekonomskom poretku (Hrana)*, »Međunarodna po-

litika«, br. 671, 16. III 1978., str. 9. Od razvijenih zemalja zemlje državnog socijalizma također imaju znatnih problema s poljoprivredom. Osim Mađarske, sve su one uvoznice poljoprivrednih proizvoda.

2

Usp.: *Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice*, odjeljak II, član 38. i 39, »Spoljnopolitička dokumentacija«, br. 3, 1957.

privredne politike Rimski ugovor detaljno ne razrađuje, a kako su uopćeni, teško se mogu direktno primijeniti.³

Zato se više godina nakon prihvaćanja Rimskog ugovora, i pošto su mnoge njegove odredbe primijenjene u kretanju robe industrijskog porijekla, odnosno pošto je uspostavljena institucionalna mreža Evropske zajednice, mukotrpno razrađivana mreža takozvane Zelene Evrope, pa se praktično 1966. godine kad su utvrđeni rokovi do kojih treba uspostaviti mehanizam jedinstvenih cijena za poljoprivredne proizvode, može smatrati godinom završetka procesa izgradnje prve faze zajedničke poljoprivredne politike.

Za razliku od industrijske integracije, integracija poljoprivrede nailazila je na mnoge probleme koje nije bilo lako premostiti. Naime, svaka članica evropske integracije imala je razrađenu vlastitu koncepciju razvoja poljoprivrede, a za neke od njih poljoprivreda je imala ključnu ulogu u proizvodnoj orijentaciji i društvenoj proizvodnji. Konkretno, Francuska je u Zelenoj Evropi nalazila golem interes, ne samo zato što je njezina poljoprivreda bila zavidno razvijena, nego i zato što je preko poljoprivredne proizvodnje mogla kompenzirati neke nedostatke industrijske integracije, odnosno integracije tržišta industrijskim proizvodima. Suprotno tome, Njemačka i Italija pribojavale su se »poplave« francuskih poljoprivrednih proizvoda, odnosno odraza francuske masovne proizvodnje na socijalni položaj vlastitih poljoprivrednika i ukupni nacionalni poljoprivredni razvoj. Osim toga, izgradnja zajedničke poljoprivredne politike izazivala je potrebu proizvodne prestrukturacije i mijenjala je ustaljene odnose i veze s trećim zemljama, iz kojih su se tradicionalno dobavljali poljoprivredni proizvodi.

Sama promjena tradicionalnih poljoprivrednih dobavljača ne bi zabrinjavala da istodobno nije ugrožavala isto tako tradicionalni izvoz industrijskih proizvoda u zemlje iz kojih su se nabavljali poljoprivredni proizvodi. Odatle dodatni poticaji suprotstavljanju zajedničkoj poljoprivrednoj politici i mnogi nesporazumi, kako u momentu konstituiranja, tako i za cijelo vrijeme usavršavanja zajedničke politike, odnosno velik broj institucionalnih rješenja koja su trebala pomiriti divergentne interese.

S druge strane, na zajedničku poljoprivrednu politiku moralo se pristati, jer bi se u protivnome ugrozili ostvareni rezultati zajedničkog tržišta industrijske robe, odnosno postignuta rješenja u kretanju rada i kapitala, i kasnije bi se teško uspostavila zajednička ekonomska i monetarna politika.

Zato je, usprkos mnogim nesporazumima, zajednička poljoprivredna

3
To je riješeno članom 111, koji glasi: »Države članice pristupaju usklađivanju svojih trgovačkih odnosa s trećim zemljama tako da se istekom prijelaznog perioda steknu uvjeti potrebni za primjenu zajedničke politike u oblasti vanjske trgovine.« Na član 111. nadovezuje se član 113: »Po

završetku prijelaznog perioda, zajednička trgovinska politika zasniva se na jedinstvenim principima naročito u pogledu izmjena carinskih tarifa, zaključenja carinskih ili trgovinskih sporazuma ... izvodne politike, kao i zaštitnih trgovinskih mjera, uključujući mjere koje se poduzimaju u slučaju dampainga i subvencija.«

politika utvrđena Rimskim ugovorom razrađivana posebnim odlukama odgovarajućih organa Zajednice, osobito Savjeta ministara i Izvršne komisije, i krajem 1966. godine zajednička politika obuhvaćala je 90 posto poljoprivrede EEZ, više od 70 posto trgovine poljoprivrednim proizvodima unutar integracije i 60 posto uvoza poljoprivrednih proizvoda iz trećih zemalja. Kasnijim doradama sistema obuhvaćena je cjelokupna poljoprivreda i ukupna zonalna trgovina, kao i trgovina poljoprivrednim proizvodima s trećim zemljama.

Zajednička poljoprivredna politika Evropske ekonomske zajednice temelji se na pet osnovnih principa: podržavanju jedinstvenih cijena, odgovornosti nadnacionalnih organa za provedbu usaglašene politike na području agrara, zajedničkim pravilima za odnose s trećim zemljama, slobodnom kretanju agrarnih proizvoda unutar Zajednice i uzajamnim preferencijalima u međusobnoj trgovini poljoprivrednim proizvodima i zajedničkom financiranju usaglašene poljoprivredne politike.⁴

Sistem jedinstvenih cijena poljoprivrednih proizvoda ključna je komponenta zajedničke poljoprivredne politike Evropske zajednice. Mehanizam jedinstvenih cijena počeo se primjenjivati 1961. godine, odlukom Savjeta ministara, najprije za žitarice, a od svibnja 1966. godine i za druge proizvode, odlukom istog organa. Utvrđene jedinstvene cijene temeljene su na srednjoj vrijednosti između niskih francuskih cijena i visokih njemačkih. Praktično su tako povišene cijene francuskog žita, a smanjene cijene žita iz Njemačke, Italije i drugih zemalja članica. Na istom principu srednje vrijednosti između najviših i najnižih cijena u Zajednici formirane su i cijene drugih poljoprivrednih proizvoda. Jednom prihvaćen princip iskorišten je za kasnija valoriziranja poljoprivredne proizvodnje, pa i za godišnje usaglašavanje, koje provode organi Zajednice, odnosno za određivanje cijena poljoprivrednim proizvodima po kojima će se prodavati na tržištu Zajednice.

Od vremena prihvaćanja jedinstvenih cijena poljoprivrednih proizvoda organi Zajednice svake godine vrše korekcije i određuju konačne cijene glavnih poljoprivrednih kultura, i to za svaki proizvod pojedinačno. Pri tome jedinstvena cijena žitarica, u biti, determinira i cijene drugih poljoprivrednih proizvoda, pa se, praktično, preko cijene žita kontrolira poljoprivredna proizvodnja.

Sistem jedinstvenih cijena poljoprivrednih proizvoda omogućuje organima Zajednice da planiraju poljoprivrednu proizvodnju, provode promjene u strukturi proizvodnje, odnosno da stimuliraju proizvodnju ondje gdje postoji manjak proizvoda i destimuliraju je ondje gdje ima poljoprivrednih viškova. Ako se dublje analizira primijenjeni sistem, može se uočiti da je ovdje na djelu paratržiste. Naime, u sistemu djeluju zakonitosti tržišta, ali oko administrativno utvrđenih cijena. Cirkulacija poljoprivred-

4

U broju 343. francuskog časopisa «Problèmes politiques et sociaux» iz 1978, koji je cijeli posvećen agrarnim problemima Evropske ekonomske zajednice, navode se tri osnovna principa zajedničke agrarne

politike: liberalizam u kretanju poljoprivrednih proizvoda, uzajamni preferencijalni sistem i zajedničko financiranje. Iz detaljnije razrade može se izvesti pet principa koje ovdje spominjemo.

nih proizvoda oslobođena je intervencije ako tržišna cijena gravitira oko administrativno utvrđene cijene. Ako, dakle, nema bitnog odstupanja tržišne od administrativne cijene, ne djeluju drugi instrumenti agrarne integracije i jedinstvenog sistema cijena poljoprivrednih proizvoda.

Međutim, ako nastupe poremećaji, bilo u pozitivnom, bilo u negativnom smislu, odnosno bez obzira na to da li cijene rastu ili padaju zbog poremećaja u ponudi i potražnji, pribjegava se intervenciji. Posebnim sredstvima, sredstvima FEOGA, kupuju se proizvodi kad cijene padaju, zbog povećane ponude, ispod dogovorenih cijena, i tako se uspostavlja ravnoteža. Obrnuto, ako cijene rastu, zbog smanjene ponude, interveniraju organi Zajednice iz stokiranih rezervi, po dogovorenim cijenama, pa se time ponovo uspostavlja narušena ravnoteža.

Osim toga, kako se poljoprivredno tržište Evropske zajednice po pravilu susreće s poljoprivrednim viškom, to su na djelu i drugi mehanizmi. Zadaća je tih mehanizama da smanjuju pritisak viškova na jedinstveno utvrđenu cijenu. Tu se najčešće primjenjuje otkup radi pohrane, dozvola prodaje na drugim tržištima, prerada odgovarajućih poljoprivrednih proizvoda, subvencioniranje izvoza, pa ako treba i ograničavanje proizvodnje.

Na izloženim osnovama izgrađena poljoprivredna politika prenijela je na nadnacionalne organe Zajednice široka ovlaštenja i kod njih je koncentrirano pravo donošenja najznačajnijih odluka o pitanjima poljoprivrednog razvoja. To ne znači da nacionalni organi ne mogu provoditi odgovarajuću aktivnost u poljoprivredi, ali, objektivno, i takve su aktivnosti na neki način »vezane« odlukama zajedničkih organa Zajednice, posebno odlukom o jedinstvenim cijenama poljoprivrednih proizvoda, razvojnom politikom i politikom subvencioniranja, odnosno planiranja u poljoprivredi. U tom smislu podijeljenost ovlaštenja između nacionalnih i zajedničkih organa o pitanjima poljoprivrede može se sistematizirati u tri skupine. U prvoj su skupini odnosi koji su potpuno izdvojeni iz nacionalne regulative, u drugoj odnosi koji se reguliraju zajednički, a u trećoj skupini su oni odnosi iz poljoprivrede čije je reguliranje ostalo u nadležnosti nacionalnih organa.⁵

Značenje nadnacionalnih organa i, s tim u vezi, nadnacionalne regulative u poljoprivredi raslo je postepeno, s razvojem zajedničkog tržišta poljoprivrednih proizvoda. Postepeno su se, stoga, razvijali i zajednički administrativni organi i postepeno je rasla njihova moć i regulativna prava. U Zajednici najvažnije odluke o pitanjima poljoprivrede donose Savjet ministara i Komisija evropskih zajednica (do 1975. ta se komisija zvala Komisija evropske ekonomske zajednice). Samo neke odluke Savjeta ministara potvrđuje Evropski parlament. Za poljoprivredna pitanja u sastavu Komisije zadužen je poseban komesar, a praktične poslove obavlja Generalna direkcija, s odgovarajućim upravama koje vode direktori. Uprave su zadužene za određene segmente poljoprivrede, pa se tako uprava A bavi međunarodnim odnosima u domeni trgovine poljoprivrednim proiz-

5

O tome šire u: I. D. Trocenko, *Seljsko-hozjajstvennaja politika »Obščego rynka«*, Mysl, Moskva, 1979, str. 60. i dalje.

vodima, zaključivanjem sporazuma s trećim zemljama, unifikacijom agrarnog zakonodavstva. Uprava E bavi se promjenama agrarne strukture, koordinacijom nacionalnih poljoprivrednih politika članica EEZ, analizama socijalnog položaja poljoprivrednika i razradom općih ekonomskih problema, a uprava F korištenjem sredstava za zajedničko financiranje poljoprivrede. Nasuprot tome, uprave B, C i D organiziraju zajedničko tržište osnovnih poljoprivrednih proizvoda. Osim toga, u strukturi organa zaduženih za poljoprivredu značajnu funkciju imaju mnogi komiteti, koji su osnivani od 1962. Najprije je osnovan Komitet za pšenicu, svinjetinu, perad i jaja, voće, povrće i vino. Nakon toga slijedilo je osnivanje drugih komiteta za pojedine vrste poljoprivrednih proizvoda i širio se administrativni aparat, koji je lociran u sjedištu Evropske zajednice i na osnovnim tržišnim punktovima Zajednice. Uz to, određene administrativne poslove za Zajednicu obavljaju nacionalni organi zemalja članica.⁶

Evropska ekonomska zajednica ima razrađen sistem jedinstvenih pravila za uvoz poljoprivrednih proizvoda iz trećih zemalja. Kao i industrijski proizvodi, poljoprivreda se štiti carinama, pokretljivim porezima i, u posljednje vrijeme, uvoznim kvotama ili potpunim zabranama. Osim toga, mjere direktne kontrole nerijetko se dopunjuju mjerama indirektnih kontrole, kao što su razni standardi i slično. Carinska barijera i druge mjere izolirale su tržište EEZ od trećih zemalja, pa je time i omogućeno održavanje poljoprivrednih cijena na tržištu Zajednice u prosjeku za trećinu viših od cijena svjetskog tržišta. Uvozne dažbine izrazito su visoke za sve poljoprivredne proizvode, a za takozvane osnovne proizvode dosežu i stopostotnu vrijednost proizvoda.

Nasuprot tome, unutrašnja zonalna trgovina potpuno je slobodna, i poljoprivredni proizvodi unutar Zajednice mogu se kretati bez ikakvih ograničenja. Prihvaćeni preferencijalni sistem sili svaku članicu Zajednice da svoje potrebe za poljoprivrednim proizvodima najprije podmiruje na tržištu Zajednice. Tek ako takvih proizvoda nema na tržištu, članice mogu uvoziti sa svjetskog tržišta, uz kondicije utvrđene zajedničkom politikom. Isto tako, zemlje članice koje imaju određene viškove poljoprivrednih proizvoda moraju te viškove najprije ponuditi zajedničkom tržištu, a tek ako za njih nema interesa, mogu ih izvesti na svjetsko tržište.

Cijeli sistem zajedničke poljoprivredne politike oslanja se na zajedničko financiranje poljoprivrede. Bez zajedničkog financiranja teško bi mogla funkcionirati agrarna integracija. Jedinstveno financiranje ostvaruje se preko zajedničkog fonda — Evropskog fonda za usmjeravanje i garancije u poljoprivredi (FEOGA). Kao što se sistem jedinstvenih cijena zadržava u Zajednici naziva »motorom agrarnog integracionizma«, tako se zajedničko financiranje naziva »ključem sefa EEZ«. Taj naziv uopće nije bezrazložan. U kanale FEOGA slivaju se golema sredstva. Osnovan je 1962. godine, dakle na samom početku agrarne integracije, i dosad je prošao nekoliko razvojnih etapa. Ciljevi su fonda višestruki. Prikupljenim sred-

stvima fond podržava sistem jedinstvenih cijena poljoprivrednih proizvoda i time utječe na tržišne odnose, financijski prati modernizaciju i tehnički napredak u poljoprivredi, prestrukturiranje poljoprivredne proizvodnje, transfere sitnih poljoprivrednih proizvođača u druga privredna područja i, na kraju, subvencionira izvoz tržišnih viškova.⁷

Fond ima dva razdjela, veći dio služi za garancije, a manji dio za usmjeravanje poljoprivrede. Sredstvima iz razdjela garancije podržava se sistem jedinstvenih cijena, subvencionira izvoz, utječe se na tržišne odnose i osigurava normalno funkcioniranje agrarne integracije. Sredstva usmjeravanja služe za poboljšavanje i modernizaciju poljoprivrede, povećanje produktivnosti rada u poljoprivredi, za praćenje strukturalnih promjena u poljoprivredi i prestrukturiranje proizvodnje.

U različitim razvojnim etapama sredstva fonda različito su se popunjavala. U prvoj etapi sredstva su osiguravale zemlje članice kvotnim udjelom, na isti način kako se popunjava budžet Evropske zajednice. Prema Rimskom ugovoru, budžet Zajednice osiguravaju članice u odgovarajućem postotku, tako da razvijene i brojem stanovnika veće zemlje plaćaju znatno više od manjih zemalja. U daljnjem razvoju uvedene su promjene, pa su se sredstva FEOGA popunjavala na dva načina. Na jednoj strani bile su i dalje doznake zemalja članica, a na drugoj strani, uveden je mehanizam doprinosa kroz kompenzacijske poreze na uvoz poljoprivrednih proizvoda iz trećih zemalja. Taj sistem izazvao je nezadovoljstvo zemalja članica uvoznica poljoprivrednih proizvoda, pa je 1970. cijeli mehanizam vraćen na polazne osnove.⁸

Međutim, nastojanja Komisije evropske zajednice da ima vlastite prihode i da se oslobodi doprinosa članica već su sljedeće godine konkretizirana. Odlukama odgovarajućih organa Zajednice, izvorni prihodi Komisije postali su kompenzacioni porezi na uvoz poljoprivrednih proizvoda i dio carina na uvoz industrijske robe, pa su doprinosi članica postali dopunski izvori prihoda. Time se budžet Evropske zajednice osamostalio s obzirom na članice, a kako najveći dio sredstava budžeta služi za popunjavanje FEOGA, i ta su sredstva izašla iz neposredne kontrole članica. Kasnijim doradama prihvaćenog sistema sve je veći dio carina na uvoz industrijske robe izlazio iz okvira nacionalne suverenosti, da bi od 1975. godine u cijelosti bile pretvorene u izvorne prihode Komisije. Interesantno je spomenuti da tehničke poslove na ubiranju spomenutih poreza i carina za Komisiju obavljaju nacionalni administrativni organi, koji za pokriće troškova mogu zadržati deset posto ubrane vrijednosti.⁹

7
FEOGA je skraćenica francuskog naziva fonda. U dokumentima Evropske zajednice taj se fond najčešće označava tom skraćenicom. Funkcije tog fonda navode se prema *Le financement communautaire des Marchés*, «Problèmes politiques et sociaux», br. 343, 1978, str. 13.

8
Sredstva budžeta Evropske ekonomske zajednice, prema Rimskom ugovoru, osi-

guravale su: Francuska, SR Njemačka i Italija 28 posto, Belgija i Nizozemska 7,9 posto i Luksemburg 0,2 posto. Pristupanjem Velike Britanije, Danske i Irske postoci su poremećeni, ali princip je ostao isti u onom dijelu u kojem su se nakon promjena sistema doprinosima popunjavala sredstva budžeta.

9
Sredstva budžeta Evropske zajednice za 1980. godinu iznosila su oko 15 milijardi

Razvoj poljoprivrede u Zajednici podvrgnut je planiranju, pa su dosad prihvaćena tri Mansholtova plana. Posljednji je iz 1968. godine, i može se reći da je na neki način determinirao aktivnost Zajednice na području poljoprivrede u posljednjoj dekadi. Kako su u momentu njegova prihvaćanja u poljoprivredi EEZ ispoljeni svi problemi koji u cijelosti opterećuju odnose u Zajednici, ne iznenađuje što treći Mansholtov plan inzistira na smanjivanju obradivih zemljišnih površina, na smanjivanju zaposlenih u poljoprivredi, na okrupnjavanju poljoprivrednih gospodarstava i istiskivanju iz poljoprivrede malih i srednjih proizvođača, na pošumljavanju i stvaranju rekreacijskih zona oko velikih urbanih središta.

Na osnovi tog plana, Komisija je razradila nekoliko direktiva koje bi trebale pripomoći njegovoj realizaciji. Direktive su usmjerene u tri pravca. Na jednoj strani, direktivama su administrativni organi poljoprivredne integracije ovlašteni da pružaju svaku pomoć onim poljoprivrednim proizvođačima koji na svojem imanju mogu osigurati zadovoljavajuću zaposlenost i stabilan dohodak za sebe i porodicu. Takvim gospodarstvima mogu davati povoljne kredite, premije za promjenu proizvodnje i novu specijalizaciju u skladu s uputama. S druge strane, poljoprivrednim proizvođačima koji, po ocjeni administrativnih organa Zajednice, nemaju mogućnosti da u zaoštrenim uvjetima proizvodnje stječu zadovoljavajući dohodak pruža se pomoć za prijelaz na druge privredne djelatnosti, a ako je riječ o starijim osobama, kojima je poljoprivreda jedino zanimanje, odobravaju se penzije, uz uvjet da svoje zemljište prepuste drugima na obradu (s rokom ne manjim od 12 godina), ili se slože s pretvaranjem poljoprivrednog zemljišta za druge namjene. Isto tako, u skladu s danim direktivama, poljoprivredni administrativni organi Zajednice razvili su razgranatu mrežu socijalno-ekonomskog informiranja poljoprivrednika o kretanju cijena, mogućnostima zapošljavanja na drugim područjima, načinima poboljšavanja poljoprivredne proizvodnje i pravcima daljnjeg razvoja zajedničke poljoprivrede. I na kraju, poljoprivrednicima koji ostaju u poljoprivredi pruža se pomoć u svladavanju moderne tehnologije, omogućavaju im se kontakti s krupnim državno-monopolističkim poljoprivrednim i drugim organizacijama, te se stimulira osnivanje različitih udruženja poljoprivrednika, kako bi se ta udruženja javila kao partneri poljoprivrednim organima Zajednice u kreiranju zajedničke poljoprivredne politike i njezinoj razradi.¹⁰

Odnosi s trećim zemljama, kako na području industrijske robe, tako i na području poljoprivrede, razrađuju se posebnim ugovorima. Najšire

ECU-a (European Current Unity — monetarna jedinica Evropskog monetarnog sporazuma EEZ-a), a više od 11 milijardi ECU-a trošilo se za agrarne potrebe. Detaljnije o budžetu EEZ vidjeti u: *The Europa Year-Book, 1981, A World Survey*, sv. I, London, 1981, str. 192—197.

10

Krajem 1968. Komisija EEZ dostavila je prijedlog reforme poljoprivrede Savjetu ministara i nacionalnim vladama država članica, Evropskom parlamentu i drugim stručnim organizacijama. Plan o reformi poljoprivrede ili, kako se popularno zove po svome tvorcu, Mansholtov plan ima više dokumenata. Tekst tog plana u prijevodu na naš jezik vidjeti u: V. Vukmić, *Savremeni ekonomski sistemi i odnosi*, Beograd, 1973, str. 155—170.

privilegije za pristup na tržište Zajednice imaju takozvane ACP-zemlje. Ovdje je riječ o zemljama s područja Afrike, Kariba i Pacifika koje su u posebnom odnosu s Evropskom zajednicom. S tim je zemljama dosad sklopljeno više konvencija, a posljednja je II konvencija iz Lomea. Tom konvencijom dorađeno je pitanje prisutnosti poljoprivrednih proizvoda i mineralnih sirovina na tržištu Zajednice, pa su s tim u vezi razrađeni mehanizmi Stabex i Minex. Mehanizam Stabex već je prisutan u prvoj konvenciji iz Lomea, a mehanizam Minex uveden je tom konvencijom. Minex se odnosi na sirovine mineralnog porijekla, i ostavljamo ga po strani, a Stabex na primarne poljoprivredne proizvode. Stabexom je u početku bio zahvaćeno dvanaest osnovnih primarnih proizvoda iz poljoprivrede, a sada obuhvaća više od četrdeset proizvoda.¹¹

U biti, konvencijom iz Lomea otvoreno je poljoprivredno tržište Zajednice za proizvode ACP-zemalja bez carinskog opterećenja i uz garantirane cijene, čime se nastoje stabilizirati prihodi tih zemalja za proizvode koji su na listi Stabex-programa.

Inicijalna financijska sredstva za funkcioniranje sistema Stabexa osigurala je Evropska zajednica, i to 375 milijuna obračunskih jedinica. Mehanizam funkcionira tako da svaka zemlja, ako smatra da su zbog odnosa cijena na tržištu Zajednice poremećeni njezini izvozni prihodi, može zahtijevati da se od sredstava Stabexa odobre beskamatni krediti kojim se pokriva razlika između garantirane i ostvarene izvozne cijene. Kredit se odobrava ako je zahtjev potkrijepljen vjerodostojnim dokazima. Ako ima više takvih zahtjeva, izračunava se nivo dohotka od izvoza na tržište Zajednice za svaku zemlju ACP i svaki proizvod, pa ako je tekući prihod niži od četvorogodišnjeg prosjeka, koji prethodi godini za koju se prihod izračunava, za više od 7,5 posto, odnosno za najmanje razvijene zemlje 2,5 posto, sredstava Stabexa izvrše se financijski transferi koji pokrivaju razliku između predviđenog i realiziranog dohotka.

Krediti koji su stavljeni na raspolaganje zemljama ACP po toj osnovi moraju se u roku pet godina po alokaciji svakog transfera vratiti u Stabex-sistem. Dinamiku vraćanja utvrđuju zemlje primaoci, u dogovoru s Komisijom evropske zajednice, a oslanja se na dinamiku izvoznih prihoda. U posebno složenim slučajevima Savjet ministara EZ može odlučiti da se neka članica ACP oslobodi vraćanja primljenog kredita. Isto tako, za najmanje razvijene zemlje članice ACP-grupe konvencijom je utvrđeno da ne moraju vraćati prihvaćena sredstva iz Stabex-sistema.

Osim ACP-zemalja, Evropska ekonomska zajednica zaključila je mnoge ugovore i s drugim zemljama Evrope i svijeta, u kojima su odredbe o prisutnosti poljoprivrednih proizvoda na tržištu Zajednice. Za razliku od zemalja ACP, u tim ugovorima postoje restrikcije, i izvoz poljoprivrednih proizvoda na tržištu Zajednice najčešće je pod režimom kontingenata.

11

Prvu konvenciju iz Lomea i zajedničko saopćenje za štampu vidjeti u: *Spoljnopolitička dokumentacija*, br. 1, 1975. Za drugu konvenciju iz Lomea vidjeti u: B. Zupan,

Bitka za novu konvenciju Lome, "Međunarodna politika", br. 713, 1979, str. 36. i dalje.

Specifičan ugovor Evropska zajednica ima sa Španjolskom. Poznato je da ta zemlja nastoji postati punopravnim članom Evropske zajednice, ali poljoprivredno pitanje je čvorišno pitanje nesporazuma u vezi s njezinim pristupanjem. Španjolska ima razvijenu poljoprivredu, s relativno niskim nadnicama poljoprivrednih radnika, pa, dakle, s mogućnošću ugrožavanja stečenih pozicija nekih zemalja članica i opasnošću da se sredstva FEOGA znatnije usmjere u drugom pravcu. Odatle suprotstavljanje španjolskom članstvu i nastojanje da se njezina punopravna prisutnost u Zajednici odgodi za kasnija vremena, i to posebno zato što je sa Španjolskom 1970. potpisan takozvani otvoreni ugovor, kojim je predviđena dinamika interpoliranja španjolske privrede u sistem Evropske zajednice.¹²

Prema spomenutom ugovoru, postepeno uklanjanje barijera u odnosima između Španjolske i Evropske zajednice provest će se u dvije etape. Prva je etapa određena rokom od najmanje šest godina nakon potpisa ugovora, a druga etapa nije definirana i rečeno je da će se prijelaz iz prve etape u drugu etapu izvršiti zajedničkim sporazumom u mjeri u kojoj se budu stekli uvjeti. U međuvremenu, proizvodi koji pristižu iz Španjolske uživaju određene povlastice, pa je u tom smislu zabranjena svaka mjera ili praksa koja bi posredno, odnosno neposredno diskriminirala španjolske proizvode na tržištu Zajednice, odnosno proizvode Zajednice na španjolskom tržištu.

Utvrđene pogodnosti različite su za različite proizvode, a najčešće se svode na odgovarajući postotak smanjenja carina, odnosno drugih pokretljivih dažbina, iz nomenklature carina prema trećim zemljama. Osim toga, primijenjeno je diferencirano kontingentiranje, pa je tako uvoz vina iz Španjolske za SR Njemačku ograničen na 35 tisuća hektolitara, Francusku 4 tisuće hektolitara, Italiju 1,7 tisuća hektolitara, a zemlje Beneluksa mogu uvoziti španjolsko vino bez ograničenja.

Evropska ekonomska zajednica ima ugovorne odnose i s Jugoslavijom. Dosad su sklopljena tri ugovora. Posljednji je potpisan 1980. godine. Kao i prethodni, znatnim dijelom odnosi se na poljoprivredne proizvode. Starim ugovorima odnosi između Evropske ekonomske zajednice i naše zemlje bili su postavljeni na međusobnoj trgovini i tretmanu najvećeg povlaštenja. Na poljoprivredne proizvode primjenjivao se sistem prelevmana, koji je bitno otežavao prisutnost tih proizvoda na tržištu Zajednice. Novim sporazumom, koji je naslovljen kao sporazum o suradnji, odnosi između Evropske zajednice i Jugoslavije znatno su detaljnije razrađeni i ne odnose se samo na robnu razmjenu. Sporazum je pružio znatno povoljnije uvjete za prisutnost industrijskih proizvoda na tržištu Zajednice, ali za poljoprivredne proizvode u biti nije izašao iz sheme zajedničke agrarne politike. Dok su za industrijske proizvode dobivene odgovarajuće carinske i trgovinske koncesije, za robu poljoprivrednog porijekla to je učinjeno samo za neke proizvode, i to u okvirima odobrenih kontingenata.¹³

12

Ugovor između EEZ i Španjolske vidjeti u: *Spoljnopolitička dokumentacija*, br. 7. 1970.

13

Prvi trogodišnji nepreferencijalni trgovinski ugovor između EEZ i Jugoslavije zaključen je 19. ožujka 1970. Drugi petogodišnji trgovinski ugovor, koji je vrijedio

U cjelini gledano, Evropska ekonomska zajednica grčevito brani zajedničko agrarno tržište. Razlozi u tome političke i ekonomske prirode. Na jednoj strani, proboj zajedničke poljoprivredne politike ugrozio bi postignute rezultate na drugim područjima integracije, s druge strane, prisutnost jeftinijih poljoprivrednih proizvoda iz svijeta na tržištu Zajednice izazvala bi mnoge socijalne probleme, pa bi se time poremetili vladajući društveno-ekonomski odnosi. Osim toga, u zaoštrenim globalnim odnosima hrana ima i strateško značenje, pa je prema tome segment ukupnog ekonomskog života koji se ni slučajno ne može ostaviti izvan kontrole.

Pri analiziranju agrarne integracije evropske desetorice treba imati na umu njezin visoki stupanj samozadovoljenosti. U odnosu prema 1958. godini, kad je Evropska zajednica osnovana, u svim osnovnim poljoprivrednim kulturama postignuta je proizvodnja koja, uglavnom, podmiruje vlastite potrebe. Stupanj zadovoljenja potreba različit je u pojedinim zemljama članicama, ali na nivou Zajednice potrebe za žitom podmirene su 100 posto (u tome za pšenicom 127 posto), šećerom 110 posto, peradi 100 posto, maslacem i mliječnim proizvodima 123 posto. Za druge poljoprivredne kulture podmirenost je vrlo visoka. Tako se potrebe za povrćem vlastitom proizvodnjom podmiruju 97 posto, svježim voćem 85 posto, vinom 97 posto, govedinom 94 posto i svinjetinom 98 posto. Najveći je manjak proizvodnje biljnog ulja i masnoća, kojima su potrebe podmirene samo sa 27 posto.

Isto tako, razvoj poljoprivrede u Evropskoj ekonomskoj zajednici pod plaštem je agrarnog protekcionizma. Vjerojatno ne griješimo kad kažemo da je agrarni protekcionizam Evropske zajednice najsavršeniji sistem podržavanja poljoprivrede među sistemima koje smo dosad susretali u intervencionističkoj praksi kapitalističkih država. U dosadašnjem razvoju kapitalističke poljoprivrede, intervencionističke faze, susretala su se tri sistema. To su sistem podržavanja cijena, sistem regresiranja poljoprivrede i sistem subvencioniranja poljoprivrede. Agrarna politika Evropske zajednice ne pokriva se s nijednim od spomenutih sistema, prije bi se moglo reći da je kombinacija elemenata iz različitih sistema. U njoj su pretočena dostignuća nacionalnih agrarnih politika, a kasnije se razvijala u kontekstu ukupnih kretanja unutar integracije. Disolucioni procesi koji se stoga javljaju, u relacijama nacionalnih interesa i globalnih integracionih procesa, samo pokazuju da i ta politika ima određenih šupljina i da njihovo popunjavanje zahtijeva, na jednoj strani, sve veću prisutnost subjektivnih faktora, a na drugoj strani sve veća financijska sredstva. Odatle učestale dramtizacije određenih problema agrarne integracije i spoznaja da je agrarno pitanje temeljno pitanje ove evropske integracije.

do 30. rujna 1978, s automatskim obnavljanjem, zaključen je 26. lipnja iste godine. Sporazum o suradnji između Evropske zajednice i Jugoslavije zaključen je 2. tra-

vnja 1980. Tekstove tih ugovora vidjeti u: *Spoljnopolitička dokumentacija*, br. 4, 1970, odnosno u »Glasniku Privredne komore Jugoslavije«, br. 19, 1980.

Vlatko Mileta

AGRICULTURAL POLICY OF THE EUROPEAN
COMMUNITY

Summary

Agriculture in the European Economic Community is developing under the cloak of protectionism. It can be even claimed that the agrarian protectionism practised by the European Community is the most perfect system of agricultural support ever encountered among the interventionist practices of capitalist states. The history of capitalist agriculture records three systems of interventionism: the system of price supports, agricultural subsidies and other facilities. EEC's agricultural policy does not correspond fully to any of these systems, but is rather a combination of elements from all of them. It was conceived the basis of the experiences of national agricultural policies, and was subsequently evolved within the context of the overall trends in the community. The dissolution processes which appear in the relationship between national interests and global integration tendencies only prove that the present policy, too, contains certain weak points, and that their elimination requires an increasing presence of organized forms of action, on the one hand, and ever larger financial resources, on the other. Hence frequent dramatisations of specific problems of agrarian integration and the realisation that the agricultural question constitutes a fundamental issue of this European integration grouping.