
Agrarna politika Europske unije na pragu trećeg tisućljeća

PAVLE MIHALJ*

Sažetak

Agrarna politika Europske unije izrazito je složen problem, kako jučer i danas tako i ukupne gospodarske politike Unije. I koliko god je agrarna politika u početku funkcioniranja Zajednice zauzimala stožerno mjesto i bila jedan od kohezivnih činitelja integracije, s vremenom je postala kamenom spoticanja, izvorom sukobljavanja i sporenja unutar Zajednice/Unije. Rješenje problema agrarne politike na pragu trećeg tisućljeća izazov je Uniji na koji ona mora naći zadovoljavajući odgovor. Problemi daljnjeg subvencioniranja poljoprivrede u Uniji, širenje na istok i zahtjevi koje postavlja Svjetska trgovinska organizacija, daleko su od toga da budu relativno lako rješivi. Osim toga, agrarna politika nije više samo gospodarski problem. Ona je ništa manje socijalni, osobito ruralni, ekološki, kulturološki i, dakako, politički problem. Jer, problem poljoprivrede uvijek se i rješavao kao politički problem.

I.

Poslije Drugog svjetskog rata svijet je, a osobito Europa, bio suočen s problemom gladi, kao posljedicom ratom uništenog gospodarstva, pogotovo poljoprivrede. Zato je jedna od osnovnih zadaća bila povećanje proizvodnje hrane i sirovina poljoprivrednog porijekla, kako za vlastite potrebe tako i za izvoz. Ostvarenje toga cilja pratili su brojni, ne mali, problemi. Jedno od rješenja gospodarskih problema, pa tako i onih u poljoprivredi, bilo je pokretanje integracijskih procesa u Europi; zajedničkim naporima pokrenuti uništeno gospodarstvo.

Integracijski procesi započeti sredinom stoljeća bili su u početku vrlo skromni. Oni su započeti u uvjetima relativno zatvorenih ekonomija. Vidljivo je to po vrlo maloj vanjskotrgovinskoj razmjeni, ograničenom kretanju kapitala i pučanstva. U protekla četiri i više desetljeća proces gospodarskih integracija poprimio je šire razmjere, napuštajući okvire nacionalnih gospodarstava i stvarajući novi gospodarski prostor. To se ponajprije očituje u uklanjanju carinskih i ostalih gospodarskih barijera, širenju vanjskotrgovinske razmjene, uklanjanju zapreka izvozu i uvozu financijskog kapitala, ubrzanom tehnološkom napretku, itd.

* *Pavle Mihalj*, docent na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Gospodarska politika Hrvatske.

Osim što pospješuju brži protok i veći obujam vanjskotrgovinske razmjene, kapitala i usluga, integracije nacionalnih gospodarstava sve su izraženije i kod migracija pučanstva. Na putu jačanja integracijskih procesa brojne su prepreke koje treba savladati, konfrontirati prednosti i nedostatke što proizlaze iz integracijskih procesa za nacionalnu ekonomiju. Svjetska trgovina, bez obzira na brojne poteškoće, primjer je multinacionalne suradnje, koja bi trebala koristiti svima.

Temelji današnje najsnažnije europske integracije – Europske unije postavljeni su Rimskim ugovorima iz 1957. godine, uspostavom Zajedničkog tržišta (*European Economic Community, Europäische Wirtschaftsgemeinschaft*). U više od četiri desetljeća izgradnje združene Europe poljoprivreda je zauzimala jedno od središnjih mjesta. Agrarna je politika već u početku postala kamen spoticanja, izvorom neslaganja i čestih sukobljavanja unutar Zajednice/Unije.

Rimskim je ugovorima udaren temeljni okvir zajedničke agrarne politike. Ugovorom se zapravo reguliraju tri temeljne odrednice, a sve ostalo reguliraju organi Zajednice. “Prva je vezana za načelan stav da se novostvoreno zajedničko tržište proširuje na poljoprivredu i trgovinu poljoprivrednim proizvodima, druga na funkcioniranje i razvoj tržišta poljoprivrednih proizvoda i treća na definiranje poljoprivrednih proizvoda. Tako se u poljoprivredne proizvode uvrštavaju ratarski, stočarski i ribarski proizvodi, kao i proizvodi njihove prve prerade.”¹

Politika cijena temeljni je kamen na kojem počiva zajednička agrarna politika. Dva su aspekta politike cijena. Prvi se odnosi na politiku cijena na unutarnjem planu, a drugi na vanjskom. Na unutarnjem planu radi se o zajedničkim jedinstvenim cijenama niveliranim na razini Unije. Na vanjskom, pak, planu radi se o dodatnoj zaštiti od konkurencije izvana, što se postiže posebnim taksama – prelevmanima. Oni su zapravo razlika između zajamčenih i zajedničkih cijena. Ta se cijena naziva indikativnom cijenom, jer je to osnovna cijena u sustavu zajedničkih cijena. Ona je najniža granica cijena za poljoprivrednike u Uniji, odnosno predstavlja granicu razine podrške poljoprivredniku i zaštitu od vanjske konkurencije. Indikativna cijena služi za utvrđivanje tzv. praga cijena, kao i visine prelevmana. Smisao je cjelokupnog sustava da “ekonomski održivim” proizvođačima osigura stabilan dohodak. “Prag cijena” izravna je osnovica za utvrđivanje visine prelevmana koji se moraju naplatiti kod ulaska strane robe na tržište Unije. Funkcija je, dakle, “praga cijena” da izravna ulaznu cijenu i cijenu na svjetskom tržištu. “Prag cijena” glavna je barijera koju mora savladati izvoznik da bi, snižavajući cijene, mogao plasirati svoje proizvode na tržište EU. Osim indikativne cijene, u sustavu zajedničke agrarne politike egzistiraju još interventna cijena, plafonirana cijena i svjetska cijena.

Interventna cijena jest ona razina cijena ispod koje nije dozvoljen njihov pad. Sredstva za intervencije, kako cijene ne bi pale ispod određene razine, osigurava Fond za usmjeravanje i garancije u poljoprivredi (FEOGA – *Fonds Europeen d'orientation et Garantie Agricole*).

¹ Mileta, V., ABC Europske unije, *Školske novine*, Zagreb, 1997., str. 22.

Funkcija je Fonda da jamči stabilnost u poljoprivredi, a to znači i visoku razinu socijalne sigurnosti poljoprivrednog pučanstva. Fond preko kojega se vrši financiranje zajedničke agrarne politike sastoji se od dva dijela: a) sektora “garancije” i b) sektora “orijentacije”. Zadaća je prvog sektora financiranje upravljanja tržištem. Ovim sredstvima održava se “sustav jedinstvenih cijena, subvencionira izvoz, utječe na tržišne odnose i osigurava funkcioniranje agrarne integracije”.² Sredstva drugog sektora služe za financiranje zajedničkih troškova poboljšanja sektora poljoprivrede, povećanju proizvodnosti rada i strukturnim promjenama u poljoprivredi. U početku su sredstva Fonda bila skromna (1962. godine jedva 29 milijuna obračunskih jedinica), da bi s porastom proračuna rasla i sredstva Fonda. Naime, kako se Fond financira iz proračuna, to je i on dijelio njegovu sudbinu. Šezdeset i više postotaka proračuna Unije troši se na poljoprivredu i njezin razvitak, odnosno subvencioniranje³ poljoprivrede. Zadaća je subvencija da “amortiziraju” razlike koje se javljaju u razini dohotka u poljoprivredi i dohotka u nepoljoprivrednim sektorima. Naime, opće je poznato da je dohodak u poljoprivredi niži nego u drugim sektorima gospodarstva.

Subvencioniranje poljoprivrede u svijetu obavlja se na različite načine. Jednom se subvencioniranjem podržavaju cijene za poljoprivredne proizvode, drugi se put radi o podmirivanju razlika između zajamčenih i tržišnih cijena, treći put je riječ jednostavno o regresima.⁴ Najčešće su prigovori kako su subvencije nedovoljno efikasne, jer toleriraju visoke troškove proizvodnje i nižu proizvodnost rada, sužavaju unutarnje tržište, itd. No, unatoč žestokim kritikama i pritiscima za smanjivanjem subvencija koje se daju poljoprivredi, svjedoci smo da se one ne smanjuju. Prema podacima OECD-a, ukupne subvencije isplaćene proizvođačima u 1998. godini iznosile su 362 milijarde dolara. Unatoč nastojanjima da se one smanje, što je i jedan od zahtjeva Svjetske trgovinske organizacije, one su u odnosu prema 1997. godini porasle za 14%.

² Mileta, V., isto, str. 117.

³ Subvencijama nazivamo vrstu državnih rashoda radi poticanja pojedinih gospodarskih djelatnosti ili, pak, pojedinih sektora gospodarskih aktivnosti. Subvencije u poljoprivredi zapravo su skup gospodarskih mjera u poljoprivredi, kojima država financijski potpomaže realizaciju konkretnih agrarno-političkih ciljeva. Subvencijama u poljoprivredi najčešći je cilj povećanje agrarne proizvodnje, kojom se stabilizira agregatna ponuda poljoprivrednih proizvoda, brža primjena suvremene znanosti, tehnike i tehnologije, održavanje cijena na određenoj razini, porast i stabilizacija dohotka poljoprivrednog pučanstva.

⁴ Regresi su mjera gospodarske politike kojom država iz sredstava proračuna daje naknadu za kupnju ili prodaju određenih proizvoda. Oni su usmjereni na podršku razvoju nekoga područja ili određene gospodarske grane. Regres se najčešće isplaćuje prodavatelju robe ili kupcu koji je platio redovitu cijenu. Davanje regresa iz proračuna najčešće je gospodarska mjera koja ima za cilj stimuliranje određene proizvodnje. Regresi u poljoprivredi gospodarska su mjera agrarne politike kojom se subvencionira poljoprivredna proizvodnja. Najčešće znači popust u cijeni koji poljoprivrednici dobivaju pri kupovini određenih sredstava za rad i reprodukcijaskog materijala. Razliku u cijeni koja nastaje između cijene na tržištu i cijene što je plaćaju poljoprivrednici nadoknađuje država iz proračuna.

Regresi pridonose povećanju poljoprivredne proizvodnje, poboljšanju akumulativne sposobnosti poljoprivrede, porastu dohotka i životnog standarda poljoprivrednog pučanstva, te razvitku domaće industrije.

Slabosti su regresa u poljoprivredi neracionalno korištenje subvencioniranih sredstava, kao i činjenica da su prepreka uspostavljanju ekonomskih odnosa između poljoprivrede i industrije, čime slabe ekonomske stimulanse za smanjivanje troškova proizvodnje, kako u poljoprivredi tako i u industriji.

Tablica 1. Poljoprivredne subvencije u 1998. godini po pojedinim zemljama

	u mlrd USD
OECD	334,6
Europska unija	142,2
S A D	97,3
Japan	56,8
Švicarska	6,2
Kanada	4,3
Norveška	2,8
Australija	1,7
Island	0,2
Novi Zeland	0,1

Izvor podataka: OECD, prema Privrednom vjesniku, 19. srpnja 1999., str. 2.

Limitirana cijena predstavlja zapravo minimalnu uvoznju cijenu određenog proizvoda. Razlikuje se od indikativne cijene za troškove rukovanja i transporta. Svjetska cijena⁵ je cijena po kojoj potrošači mogu kupovati uvozne proizvode na potpuno slobodnom tržištu. Na osnovici ove cijene određuju se posebne takse – prelevmani, čija je funkcija da proizvodima iz trećih zemalja otežaju pristup na tržište Unije.

II.

Europska je unija na pragu trećeg tisućljeća suočena s financijskom reformom, zvanom Agenda 2000. Ključno mjesto u njoj pripada reformi poljoprivredne politike. Jer, od oko 100 milijuna dolara godišnjeg proračuna Unije (više od polovice) troši se na zajedničku agrarnu politiku. Bitan je problem smanjenje subvencija koje se daju poljoprivredi. Subvencije farmerima u Uniji donose 30% prihoda. Uz postojeći sustav subvencioniranja Unija bi već 2005. godine bila suočena s nerješivim problemom viškova poljoprivrednih proizvoda. Samo kad je riječ o proizvodnji žitarica, ti bi viškovi mogli doseći čak 60 milijuna tona. O ostalim proizvodima (mesu, mlijeku) da se i ne govori. Administrativno manipuliranje tim viškovima moglo bi Uniju stajati više nego same subvencije. Takav sustav subvencioniranja negativno utječe na proračun Unije, koji to teško može izdržati. S druge, pak, strane snažni su pritisci Sjeverne Amerike (SAD i Kanade), te Australije na liberalizaciju trgovine poljoprivrednim proizvodima u okviru Svjetske trgovinske organizacije (WTO-a).

Mehanizam cijena glavni je stup na kojem počiva zajednička agrarna politika Europske unije. Naime, u Europskoj je uniji gospodarska politika u poljoprivredi vezana

⁵ Iako pojam “svjetska cijena” u prvi mah izgleda sasvim jasan, sve se češće mogu čuti prigovori da je on nedovoljno jasno definiran. Neki ekonomisti smatraju kako “svjetska cijena” ne postoji. Kad je riječ o poljoprivrednim proizvodima, ističu oni, postoji cijena na svjetskim burzama, dok je “svjetska cijena” općeniti pojam.

za politiku cijena, politiku zaštite domaćih proizvođača od jeftinih poljoprivrednih proizvoda iz uvoza, te politiku refundacije kod izvoza viškova ispred domaćih cijena. Mjere cjenovne politike postaju, međutim, sve skuplje. Unatoč i tim izdacima, poljoprivredni dohodak nije na zadovoljavajućoj razini. Naime, veliki su rastući dispariteti unutar same poljoprivrede. Raste i neravnoteža na svjetskom tržištu poljoprivrednih proizvoda, budući da zemlje s tržišnim gospodarstvom smanjuju uvoz, a povećavaju izvoz. Tako je agrarna politika zašla u “slijepu ulicu”.

Da će agrarna politika Europske unije i u prvim desetljećima novog tisućljeća biti složen problem, vjerojatno još složeniji nego danas, nije uopće dvojbeno. Mehanizmi funkcioniranja Zajedničke agrarne politike (*Common Agricultural Policy* – CAP), utvrđeni Rimskim ugovorima (i kasnije dograđivani), u osnovici su temeljeni na tipično administrativnim intervencijama koje su bile bliže socijalističko-planskom nego tržišnom gospodarstvu. Naime, posjedovna struktura ovih zemalja pokazuje da se poljoprivredna proizvodnja oslanja na obiteljsko gospodarstvo. Dakle, na nekapitalistički način proizvodnje. Cijena takve politike bila je izuzetno visoka. Ona, međutim, neće biti ništa manja ni u budućnosti. Najvišu cijenu takvoj politici plaća Njemačka – 22 milijarde DEM uplaćuje u blagajnu Europske unije više nego što iz nje dobiva. Posljednji pokušaji Njemačke da se taj doprinos smanji ostali su bez rezultata. I dok na jednoj strani Njemačka i Velika Britanija stoje na stajalištu oštrog rezova u subvencijama, Francuska kao najveći primatelj iz proračuna za poljoprivredu traži kompenzacije za svoje poljoprivrednike koji će biti pogođeni snižavanjem cijena. Razumljiv je, također, otpor što ga pružaju Španjolska, Portugal i Grčka, čiji poljoprivrednici svoj izuzetno povoljan položaj mogu pripisati subvencijama kao dio zajedničke agrarne politike stvorene šezdesetih godina.

Tri su ključna činitelja koji će bitno utjecati na agrarnu politiku Europske unije u narednom razdoblju, i to najmanje dva desetljeća. Prvi je reforma Zajedničke agrarne politike (CAP); drugi, širenje Unije na istok i treći, liberalizacija u trgovini poljoprivrednim proizvodima prema pravilima Svjetske trgovinske organizacije (WTO).⁶

Zajednička agrarna politika (CAP) počinje djelovati od 1962. godine. Od završetka procesa integracije (1959.-1962.) agrarna politika temelji se na pet osnovnih principa: prvo, podržavanje jedinstvenih cijena za poljoprivredne proizvode; drugo, odgovornosti nadnacionalnih organa za ostvarivanje agrarne politike; treće, zajednička regulativa u trgovini s trećim zemljama (koje nisu članice Zajednice); četvrto, slobodno kolanje poljoprivrednih proizvoda unutar zajednice i, peto, zajedničko financiranje poljoprivrede.

Ciljevi Zajedničke agrarne politike (CAP) sadržani su u članku 39. Rimskih ugovora: podizanje proizvodnosti rada u poljoprivredi; osiguranje zadovoljavajućeg standarda poljoprivrednog pučanstva; stabilizacija poljoprivrednog tržišta; osiguranje uravnotežene ponude i potražnje poljoprivrednih proizvoda; osiguranje prihvatljivih cijena za potrošače. Mehanizmi kojima je podržavan poljoprivredni sektor svodili su se na otkup poljoprivrednih viškova, zaštitnim barijerama pri uvozu te subvencioniranju izvoza. Cijena tako visoke zaštitne politike plaćana je iz proračuna Zajednice. Platili su je di-

⁶ Vidi detaljnije: Martinović-Džamonja, D., Reforma zajedničke poljoprivredne politike i proširenje Europske unije, *Euroscope*, 25-26, 1996. (dodatak), str. VIII-XI.

jelom porezni obveznici, a dijelom potrošači kroz cijene poljoprivrednih proizvoda. Visoka cijena zaštitne politike osnovni je razlog za reformu Zajedničke agrarne politike, ali ne i jedini.

Ostali razlozi jesu:

- "mjere cjenovne podrške i subvencija dovele su do proizvodnje viškova poljoprivrednih proizvoda, koji su lančano uzrokovali nove izdatke – otkup viškova, stvaranje prevelikih interventnih zaliha i stimuliranje izvoza na treća tržišta kroz plaćanje restitucija;

- nezadovoljstvo i nesrazmjer koristi od CAP-a, koja je išla više u prilog bogatijim sjevernoeuropskim farmerima, a manje siromašnijim i manje efikasnim farmerima južne Europe;

- političke promjene u Istočnom bloku, stvaranje novih zemalja koje su se sve politički i ekonomski usmjerile k Europskoj uniji;

- pojačana svijest o opasnostima onečišćenja okoliša zbog intenzivne obrade tla, koja se stimulira kroz 'proizvodne' subvencije."⁷

U dosadašnjem sustavu zaštite farmeri su primali potporu bez obzira na proizvedene količine. U situaciji kad su cijene limitirane, veći dohodak mogao se ostvariti samo većom (intenzivnom) proizvodnjom. Intenzivna proizvodnja stvarala je velike viškove, koji se moraju ili otkupiti ili izvesti. Da bi se, pak, viškove izvezlo, izvoz se morao subvencionirati. I u jednom i u drugom slučaju riječ je o dodatnim izdacima koji terete proračun. Držanje zaliha izuzetno je visoki trošak, a subvencioniranje također. Zato se postojećom reformom Zajedničke agrarne politike to nastoji promijeniti tako što će se poljoprivredniku osigurati dohodak bez stimuliranja na veću proizvodnju, čak ga stimulirajući da zemljište ne obrađuje. Smisao je reforme, dakle, smanjiti cjenovnu podršku i zamijeniti je izravnim kompenzacijama bez obzira na količine, te stimulirati ekstenzivni način proizvodnje i biološki proizvedene proizvode. Cilj je tako reformirane politike ponovno uravnoteženje ponude i potražnje na tržištu, smanjenje previsokih cijena; cijena koje treba dovesti na razinu onih na svjetskom tržištu. Značajniji pozitivni pomaci u reformi zajedničke agrarne politike ogledaju se u ograničavanju rasta proizvodnje i izvoza; smanjenju interventnih zaliha (što će utjecati na smanjenje troškova držanja zaliha); povećanju dohotka poljoprivrednika i ograničavanju rashoda za poljoprivredu, čiju korist će osjetiti ponajprije porezni obveznici, a dakako i proizvođači i potrošači. "Sniženje subvencija dovest će do smanjenja proizvodnje, čime će se zbog velikog udjela EU u svjetskoj trgovini povećati svjetske cijene. S druge strane, proces postupnog smanjenja carina i ukidanje izvancarinske zaštite (količinska uvozna ograničenja, uvozni prelevmani, uvozne dozvole i državna ograničenja) primjenom WTO pravila, snizit će cijenu poljoprivrednih proizvoda za EU potrošača. Potrošač će, prema tome, imati dvojake koristi – nižu maloprodajnu cijenu i manje poreznog novca koji ide

⁷ Martinović-Džamonja, D., Reforma Zajedničke poljoprivredne politike i proširenje Europske unije, *Euroscope*, 26-26, 1996. (dodatak), str. VIII.

za plaćanje subvencija. Ostali u lancu također će imati koristi – uključujući i prehrambenu industriju i uzgajivače stoke, jer će cijene stočne hrane pasti.”⁸

Jedan od središnjih problema unutar Unije danas, kojemu se u prošlosti nije posvećivala veća pozornost, jest provođenje politike globalnog ruralnog razvitka. Naime, više je nego evidentan nesrazmjer razvitka između ruralnih i urbanih sredina. U urbanim sredinama Unije danas živi oko 75% ukupnog pučanstva. Istovremeno ruralna područja obuhvaćaju oko 85% ukupnih površina Unije i u njima živi tek 25% ukupnog pučanstva. Više je nego očito da je nužno pronaći mehanizme kako bi se zaustavila tendencija ubrzane depopulacije ruralnih područja. To je moguće jedino održavanjem odgovarajućih gospodarskih aktivnosti, nužnih za funkcioniranje lokalnih zajednica. Buduća agrarna politika mora zaustaviti ove negativne tendencije. Prosperitet ruralnih područja ubuduće ovisit će o izgradnji infrastrukture, razvoju malih i srednjih poduzeća, omogućavanju alternativnog zapošljavanja, te većoj brizi za zaštitu okoliša.

U strategiji agrara što je predočena Europskom vijeću 1995. godine u Madridu, glavno je težište stavljeno na konkurentnost agrara, kako u unutarnjem tako i na svjetskom tržištu. Sve u uvjetima naglašene liberalizacije trgovine poljoprivrednim proizvodima i očekivanog porasta potražnje za poljoprivrednim proizvodima na svjetskom tržištu.

Rezultat reforme iz 1992. godine ponajprije je u boljoj ravnoteži na tržištu poljoprivrednih proizvoda, osobito u smanjenju zaliha koje čine veliki trošak za njihovo držanje. Uvođenjem izravnih plaćanja poljoprivrednicima umjesto stimuliranja kroz cijene, osjetno su rasterećeni potrošači, jer više nisu obuhvaćeni velikim obvezama za podupiranje poljoprivrede, što je jedan od značajnijih rezultata. Reformom iz 1992. godine velika je pozornost dana zaštiti okoliša. Postojeći režim cijena, međutim, još uvijek je za neke poljoprivredne proizvode atraktivniji od korištenja zemljišta na ekstenzivan način ili, pak, korištenje zemljišta u ekološke svrhe.

U narednom desetljeću očekuju se bolji dani, kad je riječ o izvozu poljoprivrednih proizvoda. To se, dakako, odnosi i na zemlje Unije. Može se očekivati da će osjetnije porasti potrošnja hrane u zemljama u razvoju. Porast broja pučanstva u svijetu i porast dohotka dva su determinirajuća činitelja za veću potražnju za hranom. Veća očekivana potražnja za hranom temelji se na porastu pučanstva između 85-90 milijuna godišnje do 2006. godine, kao i porastu dohotka.

Cijene, kao ključni element Zajedničke agrarne politike, ostat će relativno stabilne za većinu poljoprivrednih proizvoda u Uniji.

Drugi je problem potenciran činjenicom da će se u bliskoj budućnosti Europska unija širiti na istok. To će, nema dvojbe, staviti pred Uniju teško premostive zadaće, osobito kad je riječ o poljoprivredi. Jer, buduće članice Unije, čija je poljoprivreda po svim gospodarskim (i ne samo gospodarskim) kriterijima daleko iza poljoprivrede sadašnje petnaestorice, predstavljat će novi teret za Uniju i njezine porezne obveznike. Ponajprije se to odnosi na subvencioniranje poljoprivrede, kako bi se održala razina dohotka između poljoprivrednog sektora i ostalih sektora gospodarstva. Zajamčene ci-

⁸ Martinović-Džamonja, D., isto, str. IX.

jene u ovom su trenutku, s obzirom na postojeću razinu proizvodnje, previsoke. Istodobno, ne smije se smetnuti s uma da je proizvodnja hrane od strateškog značenja za svaku zemlju. Tu je, dakako, i ništa manje značajno socijalno i, najzad, političko pitanje. Uostalom, problem poljoprivrede uvijek se rješavalo kao političko pitanje.

Proces prilagodbe agrarne politike zemalja koje će postati članice Unije bit će vrlo bolan, kao što je bolan i prijelaz s dirigiranog na tržišno gospodarstvo. Razlike između sadašnjih i budućih članica Europske unije vrlo su velike. Već nekoliko osnovnih pokazatelja rječito govori o tome. Poljoprivredno stanovništvo u Europskoj uniji čini danas tek između 5-6% ukupnog broja stanovnika, a poljoprivreda sudjeluje u bruto-nacionalnom proizvodu (GNP) sa svega 2,5%. U isto vrijeme zemlje koje će u prvom krugu postati članicama Unije imaju i do 25% poljoprivrednog stanovništva, a poljoprivreda u formiranju bruto-nacionalnog proizvoda sudjeluje između 8-10%. To, dakako, pokazuje velike rezlike u stupnju gospodarske razvijenosti, a i razvijenosti poljoprivrede. Prevladavanje tih razlika svakako će imati svoju cijenu, cijenu koju će morati platiti porezni obveznici zemalja Unije. Sve buduće članice Unije pojavit će se kao neto-primatelji sredstava iz proračuna Unije.

Nedvojbeno je da je širenje Unije na istok motivirano političkim razlozima. I dok se u početku Zajednica/Unija širila na zemlje zapadnoeuropskog okruženja, novi izazov za Uniju je širenje na postkomunističke zemlje. Riječ je o zemljama koje nemaju tradiciju u demokraciji zapadnoeuropskog tipa, a da se i ne govori o razini dostignutoga gospodarskog razvitka i kulturnoj tradiciji. Komunistički je sustav u zemljama srednje i istočne Europe razorno utjecao na gospodarska i kulturna dobra, selo (koje nije samo izvor egzistencije u poljoprivredi, nego i način života), seljaka i društvo u cjelini. Posljedica je to vladajuće doktrine o sitnom seljačkom gospodarstvu kao opasnom kliconoši kapitalizma. Zato je i uništena njihova proizvodnja, naselja, a njihovo stanovništvo transferirano u nepoljoprivredni sektor, ponajprije u industriju. Zato je u ovom trenutku obnova obiteljskih gospodarstava temeljni problem zemalja u tranziciji, pogotovo onih koje pretendiraju na skoro članstvo u Uniji.

“Širenjem prema istoku povećat će se broj potrošača za više od 100 milijuna. Njihova prosječna kupovna moć, međutim, iznosit će otprilike samo jednu trećinu kupovne moći sadašnjih potrošača u Uniji. Poljoprivredne površine povećale bi se za polovicu, a poljoprivredna radna snaga bi se u najmanju ruku udvostručila. U zemljama srednje i istočne Europe postoji ozbiljna potreba za strukturnim unapređenjem poljoprivrede. Restrukturiranje će smanjiti sposobnost apsorpcije radne snage u poljoprivredi, što će nametnuti potrebu za diverzifikacijom njezinih ruralnih ekonomija.”⁹

Po nekim procjenama, širenje Unije na istok moglo bi Uniju stajati oko 150 milijardi DM. Najveći dio tih sredstava bit će utrošen za ujednačavanje agrarne politike.

Težnja za liberalizacijom tržišta u Europi prisutna je više od jednog stoljeća. Istovremeno se stalno nastoji na smanjenju cijena u poljoprivredi. S druge strane imamo stalnu borbu seljaka i njihovih udruga da se zaštite cijene poljoprivrednih proizvoda (borba za zaštitne cijene koje bi koliko-toliko jamčile siguran dohodak) i životni standard.

⁹ *Agenda 2000*, Za jaču i širu Uniju, Europski dom Zagreb, Europski pokret Hrvatska, Agencija za pomoć u razvoju, Zagreb, 1999., str. 28.

Otpori punoj liberalizaciji trgovine poljoprivrednim proizvodima izrazito su snažni u europskim zemljama. Zahtjevi koji se postavljaju od strane Svjetske trgovinske organizacije (koja sada ima više od 130 zemalja) naći će odraza i na agrarnu politiku Unije.

Kad je riječ o liberalizaciji trgovine poljoprivrednim proizvodima, unutar Svjetske trgovinske organizacije dva su dijametralno suprotstavljena stajališta: Europske unije i europskih trgovačkih partnera, ponajprije SAD. SAD zahtijevaju od Europske unije da smanji subvencije u poljoprivredi, jer će se, po njima, europski farmeri morati suočiti s realnošću što će je pred nju postaviti WTO i proces liberalizacije koji je neminovan. Za razliku od američkog stajališta koje se zauzima za potpunu liberalizaciju, europsko se tome opire. Potpuna liberalizacija trgovine poljoprivrednim proizvodima ugrozila bi postojeći socijalni sustav Unije, kulturnu tradiciju ruralnih područja i stvorila realnu opasnost od političkih potresa. Ne treba zanemariti ni činjenicu da su lobiji koji podržavaju postojeće stanje u poljoprivredi izuzetno jaki.

Liberalizacijom tržišta poljoprivrednim proizvodima ostaje otvoreno pitanje koristi i posljedica koje takva liberalizacija donosi. Niže cijene za potrošače jedina su sigurna korist od liberalizacije, vjerojatno i bolji asortiman proizvoda, dok isticana korist od bolje kvalitete može biti upitna. "Kravlje ludilo", genetski inženjering, prisutnost dioksina u mesnim proizvodima samo su neki od podsjetnika kako ta kvaliteta može biti dvojbeno. Što nam donosi budućnost u kvaliteti poljoprivredno-prehrambenih proizvoda i kvalitetnoj prehrani, teško je predvidjeti. Poljoprivreda znači prehrambenu sigurnost svake zemlje, što znači proizvodnju barem dvije trećine vlastitih potreba. Zaštita i potpora vlastitoj poljoprivredi ne znače istovremeno i zatvaranje ili izolaciju od svjetskog tržišta. To je danas nemoguće bez stanovitih posljedica.

Zaključak

Agrarna politika Europske unije na pragu trećeg tisućljeća nalazi se pred novim izazovima. U protekla, gotovo četiri desetljeća Zajednička agrarna politika (počinje djelovati nakon završetka procesa integracije 1959.-1962.) u stalnim je reformama. U samom početku ona je bila stožerno mjesto i jedan od ključnih činitelja integracije, da bi s vremenom u različitim razdobljima, a pogotovo u posljednje vrijeme, bila kameonom spoticanja, sporenja i nesuglasja, osobito nakon svakog širenja Unije. Ima li se na umu da je u prosjeku više od polovice proračuna Unije bilo namijenjeno upravo poljoprivredi, razumljiv je otpor koji se javljao kod pojedinih zemalja čiji su porezni obveznici morali pridonositi sve većim izdacima za poljoprivredu. Bez obzira na to što sve analize gospodarskog razvitka ističu činjenicu opadanja udjela poljoprivrede u globalnoj gospodarskoj aktivnosti, poljoprivreda i dalje ostaje u žiži interesa. Ona je uvijek bila izuzetno značajno gospodarsko i osobito strateško pitanje, koje se nikada ne smije zanemariti. Poljoprivreda više nije samo gospodarski i strateški problem. Na pragu trećeg tisućljeća ona je ništa manje socijalni, osobito ruralni, ekološki, kulturološki i, dakako, politički problem. Jer, problem poljoprivrede uvijek se i rješavao kao politički problem.

Karakteristika je agrarne politike Unije da se ona, bez obzira na brojne prepreke i probleme s kojima se suočavala, izgrađivala kontinuirano. Ni jedna agrarna politika

nikada se nije mogla izgraditi stalnim eksperimentiranjem. To najbolje pokazuje praksa bivših socijalističkih zemalja. Neosporna je činjenica da je cijena Zajedničke agrarne politike (CAP-a) bila visoka.

Svaka, pa tako i agrarna politika Unije, ocjenjuje se prema postignutim rezultatima. Ona je od 1962. godine do danas ostvarila najveći dio postavljenih ciljeva: zaštitnim mehanizmom cijena, subvencijama proizvođačima i potrošačima, te protekcionizmom osigurala je visoki stupanj samoopskrbljenosti (i puno više od toga), stabilnost u stjecanju dohotka, socijalnu sigurnost i zadovoljavajući standard poljoprivrednog pučanstva. Na pragu trećeg tisućljeća agrarna politika Europske unije nalazi se pred novom reformom, u kojoj su središnji problemi smanjenje subvencija poljoprivredi, širenje na istok te zahtjevi koji se postavljaju od strane Svjetske trgovinske organizacije. Izazov je nesumnjivo velik, a cijena neće biti mala. No, politički motivi širenja Unije jači su od cijene koja će se morati platiti.

Literatura

- Agenda 2000*, Za jaču i širu Uniju, Europski dom Zagreb, Europski pokret Hrvatska, Agencija za pomoć u razvoju, Zagreb, 1999.
- Hrvatska agenda 2000*, Europski dom, Zagreb, 1999.
- Jovančević, R., Učinak zajedničke poljoprivredne politike na razvoj poljoprivrede u zemljama Europske zajednice, *Ekonomika poljoprivrede u suvremenoj Hrvatskoj I*, *Zbornik radova*, Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb, 1992.
- Jovanović, M., *Ekonomika Evropske ekonomske zajednice*, Savremena administracija, Beograd, 1985.
- Kandžija, V., Financiranje zajedničke poljoprivredne politike Evropske zajednice, *Financijska praksa* 10-11-12, IJF, Zagreb, 1986.
- Martinović-Džamonja, D., *Reforma Zajedničke poljoprivredne politike i proširenje Europske unije*, *Euroscope*, 25-26, 1996.
- Mileta, V., *ABC Europske unije*, Školske novine, Zagreb, 1997.
- Mileta, V., Agrarna politika Europske zajednice, *Politička misao*, 4, 1982. (Zagreb)
- Sabolović, D., – Presečan, T., Poljoprivredna politika Europske zajednice kao bitna determinanta razvoja poljoprivrednog i prehrambenog sustava Hrvatske, *Ekonomika poljoprivrede u suvremenoj Hrvatskoj I*, *Zbornik radova*, Ekonomski fakultet Zagreb, Zagreb, 1992.
- Siebels, F. – Lenke, H., Kapitalistische Vergesellschaftung der Landwirtschaft und "Gemeinsamer Agrarmarkt" in der EWG, *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)*; Verlag GmbH, Hamburg, 1975.
- Stevanović-Buha, J., *Evropska ekonomska zajednica*, Svjetlost, Sarajevo, 1989.
- Rieger, E., *Bauernopfer: Das Elend der europäischen Agrarpolitik*, Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag, 1995.
- Roning, V. O., i dr., *Predviđanja stanja u poljoprivredi 2000-e godine: neke alternative*, Savremenost, 5-6, Novi Sad, 1989.
- Thody, Ph., *Treba li se bojati Europske unije*, Zagreb, 1999.
- Tracy, M., *Država i poljoprivreda u Zapadnoj Europi 1880-1988*, Mate, Zagreb, 1996.

Pavle Mihalj

*EU'S AGRARIAN POLICY ON THE EVE OF THE THIRD
MILLENNIUM*

Summary

EU's agrarian policy has always been – and remains – a complex issue of the Union's overall economic policy. Although agrarian policy was at first central for the Union and served as a cohesive and integrating factor, in time it became a bone of contention, a source of conflicts and feuding within the Union. Solving the problem of agrarian policy on the eve of the third millennium is one of the Union's priorities. The problems of agricultural subsidies in the Union, its eastern expansion and the demands of the WTO, are far from being easy tasks. Besides, agrarian policy is not solely an economic matter, but also a social (particularly rural), ecological, cultural, and political problem. The problem of agriculture has always been considered a political problem and resolved as such.