

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO
DEJAVNIKI IN SMERI SPREMEMB SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE

Ljubljana, oktober 2002

TJAŠA MAHNE

IZJAVA

Študentka Tjaša Mahne izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Emila Erjavca, in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 11. septembra 2002

Podpis:

KAZALO

UVOD	I
1. OPIS SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE	2
1.1. Razvoj Skupne kmetijske politike	2
1.1.1. Nastanek Skupne kmetijske politike in obdobje cenovnih podpor do leta 1992	2
1.1.2. Urugvajski krog pogajanj o kmetijstvu v okviru GATT, MacSharryeva reforma in obdobje po njej	5
1.1.3. Agenda 2000	8
1.1.4. Srednjeročni pregled	11
1.2. Mehanizmi Skupne kmetijske politike in merjenje zaščite kmetijstva	13
1.2.1. Mehanizmi Skupne kmetijske politike	13
1.2.2. Merjenje podpore v kmetijstvu	16
2. DEJAVNIKI IN SPREMEMBE SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE	17
2.1. Mednarodno-trgovinski reformni pritiski	17
2.2. Notranji reformni pritiski	25
2.2.1. Interesi držav članic	25
2.2.2. Kmetijske interesne organizacije	30
2.2.3. Administrativni aparat	30
2.2.4. Organizacije potrošnikov	31
2.2.5. Okoljski pritiski	31
2.3. Širitveni reformni pritiski	34
3. SPREMEMBE SKP V PRIHODNOSTI	38
3.1. Možne smeri reform	38
3.1.1. Predlogi strokovne javnosti	38
3.1.2. Scenariji reform	40
3.2. Pričakovani obseg sprememb v obdobju do leta 2006	42
3.2.1. Področja sprememb	42
3.2.2. Prihodnja smer SKP	44
SKLEP	45
LITERATURA	48
VIRI	53
PRILOGE	

KAZALO SLIK IN TABEL

<i>Slika 1: Primerjava strukture PSE v EU - med letoma 1986 in 1988 ter 1999 in 2001</i>	17
<i>Slika 2: PSE kot delež prihodkov v kmetijstvu v nekaterih članicah OECD</i>	19
<i>Slika 3 : Poraba sredstev iz kmetijske blagajne po državah članicah in neto vplačila vanjo v letu 2000</i>	26
<i>Slika 4: Letni prejemki na zaposlenega v kmetijstvu, gozdarstvu, ribištvu in lovstvu iz jamstvenega dela EKJUS po posamezni članici v letu 2000</i>	29
<i>Tabela 1: Rast proračunskih izdatkov za kmetijstvo v EGS/EU med letoma 1976 in 1992</i>	3
<i>Tabela 2: Zgradba jamstvenega dela EKJUS in porazdelitev sredstev med usmerjevalnim in jamstvenim delom sklada (med letoma 1993 in 1999)</i>	8
<i>Tabela 3: Finančne projekcije EU-15 za obdobje med letoma 2000 in 2006</i>	10
<i>Tabela 4: Ukrepi prvega in drugega stebra</i>	13
<i>Tabela 5: Finančne posledice širitve desetih kandidatov v 2004</i>	35
<i>Tabela 6: Možne smeri reform SKP</i>	40

SLOVARČEK KRATIC

AMS	“ <i>Aggregate measure of support</i> ”. Skupne podpore kmetijstvu oziroma vsota vladnih izdatkov za pomoč kmetijstvu in vrednosti tržno-cenovne podpore (razlika med domačo in fiksno referenčno svetovno ceno) za blago z odmerjeno ali zagotovljeno tržno-cenovno podporo (Young et al., 2001, www.ers.usda.gov/publications).
APEC	“ <i>Asia Pacific Economic Co-operation</i> ”. Azijsko-pacifiško ekonomsko sodelovanje.
ASEAN	Združenje jugovzhodnih azijskih držav
CEJA	Združenje mladih evropskih kmetov
CMO	“ <i>Common market organisations</i> ”, skupne tržne ureditve, zbir pravnih predpisov, ki urejajo delovanje na posameznem kmetijskem trgu
COGECA	Združenje evropskih zadrug.
COPA	Glavna organizacija kmečkih združenj.
EBA	“ <i>Everything but arms</i> ” (vse razen orožja). Sporazum EU z najmanj razvitimi državami sveta o uvozu nekaterih kmetijskih proizvodov v EU brez carin.
EEA	Enotni evropski akti
EKJUS	Evropski kmetijski jamstveni in usmerjevalni sklad (angl. EAGGF).
ERDF	“ <i>European Regional Development Fund</i> ” (slov. Evropski sklad za regionalni razvoj)
ESF	“ <i>European Social Fund</i> ” (slov. Evropski socialni sklad)
FAO	“ <i>Food and agriculture organisation</i> ”
GATT	“ <i>General Agreements on Tariffs and Trade</i> ” (slov. splošni sporazum o menjavi in carinah)
IAKS	Informacijski administrativni in kontrolni sistem
PSE	“ <i>Producer support estimate</i> ”(slov. kazalnik podpor kmetijskih proizvajalcev)
SB	Svetovna banka
SKP	Skupna kmetijska politika
Skupina CAIRNS	Skupina držav, ki si v okviru pogajanja STO prizadevajo za čim večjo liberalizacijo kmetijskih trgov: Avstralija, Bolivija, Brazilija, Kanada, Čile, Kolumbija, Kostarika, Fiji, Gvatemala, Indonezija, Malezija, Nova Zelandija, Paragvaj, Filipini, Tajska, Urugvaj in Južna Afrika
STE	“ <i>State Trading Enterprises</i> ” (slov. državna trgovinska podjetja)
STO	Svetovna trgovinska organizacija
SVED	Srednje- in vzhodnoevropske države
URAA	“ <i>Uruguay Round of Agreement on Agriculture</i> ” (slov. Urugvajski dogovor o kmetijstvu)
TSE	“ <i>Total support estimate</i> ”. Kazalec, ki meri stroške podpore davkoplačevalcev in porabnikov celotnega kmetijskega sektorja (vključujoč raziskave, razvoj, usposabljanje, nadziranje in trženje).

UVOD

Skupna kmetijska politika (SKP)¹ je imela pomembno povezovalno vlogo v evropskih integracijskih procesih (Avsec, 2001). Ustanovna listina EGS/EU vsebuje tudi cilje kmetijske politike, med katerimi sta cilja zagotavljati prehransko varnost svojih državljanov in ohranjati dohodkovno raven kmetov. SKP ju je uspešno uresničevala preko številnih zaščitnih ukrepov, na primer z zapiranjem meja tujim proizvodom in z močno cenovno podporo svojim pridelkom. Evropska Unija je v času od svojega nastanka pa do danes prešla iz neto uvoznice kmetijskih pridelkov v eno pomembnejših svetovnih neto izvoznic (Ockenden, Franklin, 1995, str. 4).

SKP še danes ostaja poleg regionalne strukturne politike edino področje delovanja Evropske skupnosti (v tekstu tudi Skupnosti), kjer je predmet vodenja na skupni ravni, financiranje pa poteka večidel iz skupnega proračuna EU. V kmetijski proračun se še vedno steka približno polovica vseh sredstev EU (The Spanish Agrofood..., 2002). A časi pomanjkanja so minili in z njimi tudi večina izvornih razlogov za ščitenje in omejevanje prostega trgovanja s kmetijskimi pridelki. Dokaj opazne so tudi spremembe v odnosu in zahtevah javnosti do kmetijstva, kar je deloma vplivalo na premik k razvojno naravnani politiki z naraščajočo pomembnostjo varstva okolja, varnosti hrane, ravnanja z živalmi, rastoče konkurenčnosti in razvejane ter samovzdržujoče gospodarske strukture podeželja (Oskam et al., 2001, str. 4). Kljub temu pa naslednja izjava predstavlja strnjeno mnenje mnogih o delovanju SKP (Aid payments will..., 2000, str. A/1):

"Trenutna SKP je neprimerna zaradi relativno visokih cen, togega uravnavanja proizvodnje, ki vpliva na delovanje trga, in neučinkovitih kompenzacijskih plačil".

Evropska kmetijska politika je tarča kritik mednarodne javnosti, potrošnikov, okoljevarstvenikov in celo nekaterih članic EU. To je posledica spremenjenega pojmovanja vloge kmetijstva s strani širše in strokovne javnosti, ki mu SKP ni dovolj sledila. Mednarodne trgovinske partnerice silijo še vedno precej protekcionistično evropsko kmetijsko politiko in njene nosilce v prilagajanje z mednarodnimi obvezami. Slednje težijo k sprostitvi menjave kmetijskih proizvodov in zmanjšanju pritiskov na znižanje kmetijskih cen na mednarodnih trgih zaradi podpor kmetijstvu. Drugačno vlogo kot le zagotavljanje »primerne« dohodka kmetom vidijo v kmetijski politiki tudi potrošniki, ki so zaradi vse številnejših bolezni živali in prehranskih škandalov povečali svoje zanimanje in pritisk na njeno delovanje. Okoljevarstveniki kritizirajo kmetijsko politiko z vidika, da je pospešila intenzivno in škodljivo izrabo zemlje, voda in drugih naravnih virov. Članice so se trenutno znašle v slepi ulici, saj se nobena od njih ni pripravljena odpovedati pridobljenim pravicam iz naslova SKP, hkrati pa se (zlasti neto plačnice) zavzemajo za zaježitev skupne porabe. S trenutno politiko bo proračun še bolj obremenjen zaradi skorajšnjega vstopa novih kandidatov. Pod težo teh problemov je Evropska komisija (v tekstu tudi Komisija) v srednjeročnem pregledu SKP, ki se odvija v času pisanja tega dela, podala predloge reform določenih ukrepov SKP. Ti naj bi omilili nekatere od zgoraj omenjenih problemov. Vendar pa morajo predloge obravnavati še članice same in vprašanje je, kako daleč bodo segali končni dogovori. Mnogi ekonomisti pri tem opozarjajo, da nadaljnje odlaganje reform ne bi bilo pametno (Cleansing the Augean stables, 2002, str. 12).

Namen diplomskega dela je opredeliti vse dejavnike, ki vplivajo na spreminjanje SKP, in možne smeri, v katerih se bodo spremembe odvijale v prihodnje. Z analizo sprememb SKP raziskujemo tudi pričakovane prihodnje pravno-politične ureditve v slovenskem agroživilstvu. V delu utemeljujemo in preverjamo tezo, da se bo SKP zaradi dejavnikov spreminjala le postopoma ob

¹ SKP predstavlja »zahtevno in razvejeno področje urejevanja kmetijskih trgov in razvoja podeželja, ki je rezultat desetletij poseganja razvitih držav zahodne Evrope v kmetijstvo« (Avsec, 2001, str. 5).

ohranitvi njenih temeljnih značilnosti. Največji dejavnik sprememb v SKP je dokaj visok delež, ki ga zavzemajo sredstva za kmetijsko politiko v proračunu Skupnosti, v manjši meri pa tudi negativni učinki te politike. V delu postavljamo tudi podmeno, da postajata okoljevarstvo in večnamenska vloga kmetijstva, oba sprejemljiva za širšo javnost, pomembna utemeljitev EU v ohranitvi podpore kmetom. Hkrati skušamo utemeljiti tezo, da neposredne podpore postajajo proizvodno manj vezane, poleg tega pa narašča pomen ukrepov politike razvoja podeželja.

Diplomsko delo je sestavljeno iz treh delov. V prvem je prikazano delovanje SKP, njena evolucija in posledice, ki jih sproža. Pri tem se osredotočamo na ključne dejavnike sprememb: zahteve svetovne trgovinske organizacije, širitev EU, notranja nasprotja med državami članicami, pritisk kmetov ter nezadovoljstvo potrošnikov in nevladnih skupin. V drugem delu so navedeni razlogi za takšen razvoj dogodkov. V zadnjem delu sledi opis možnih scenarijev reform in razprava o SKP v prihodnje.

1. OPIS SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE

1.1. Razvoj Skupne kmetijske politike

1.1.1. Nastanek Skupne kmetijske politike in obdobje cenovnih podpor do leta 1992

Države so skozi zgodovino kmetijstvu pogosto pripisovale poseben pomen. To je izviralo iz političnih in ekonomskih razlogov. Slednji opravičujejo podporo kmetijstvu zaradi njegove izpostavljenosti nepredvidljivim vremenskim razmeram, velike nemobilnosti delovnih sredstev, dolgega proizvodnega ciklusa, cenovnih nihanj, dolgoročnega upadanja cen v kmetijstvu in nezadostnih informacij proizvajalcev, da bi lahko obvladali tveganje ter odgovornosti dnevne dobave proizvodov potrošnikom (Buckwell et al., 1997, str. 81). Agrarna ekonomika kot temeljni argument za poseganje države v kmetijstvo izpostavlja *dohodkovni problem* (Erjavec et al., 1997, str. 46-48). Za to panogo je namreč značilno izrazito padanje cen zaradi hitrejše rasti ponudbe od povpraševanja ter nizke cenovne in dohodkovne elastičnosti povpraševanja po kmetijskih proizvodih. Dolgoročni padec cen in nemobilnost proizvodnih dejavnikov predstavljata ključni problem za nosilce odločanja v kmetijski politiki in vodita v dohodkovni problem kmetijstva (Erjavec et al., 1997, str. 46-48). Poleg tega so v kmetijstvu prisotni nizki oportunitetni stroški dela (Schmitt, 1997, str. 36-65), mobilnost kapitala in zemlje pa sta, kot že rečeno, omejena. Investicije namreč v najboljšem primeru prinesejo le nekaj odstotno povrnitev vloženih sredstev (težko je dobiti kredite za te namene), poleg tega pa so ponavadi še strogo namenske, s čimer pridemo do problema kvazifiksni stroškov.² Prav podpiranje dohodka kmetov je še danes osrednja vloga Skupne kmetijske politike (Avsec, 2001, str. 5), zapisana pa je že med cilji rimske pogodbe³, ki so (Erjavec et al., 1997, str. 48):

1. Povečati storilnost v kmetijstvu s pospeševanjem tehničnega napredka, racionalizacijo kmetijske pridelave ter optimalno rabo proizvodnih dejavnikov, posebno dela;
2. Zagotavljati primerno življenjsko raven na podeželju, zlasti z dohodkovno politiko;
3. Stabilizirati kmetijske trge;
4. Zagotavljati nemoteno oskrbo s hrano;
5. Oskrbeti porabnike s hrano po sprejemljivih cenah.

Po mnenju Erjavca in sodelavcev (1997, str. 61) so cilji nenatančni, konfliktni, manjka jim opredelitev ukrepov za njihovo uresničevanje, kar je nosilcem politike dalo precej maneverskega

² Problem je, da so investicije v opremo in zgradbe težko prenosljive in da ob zamenjavi proizvodne usmeritve nova dejanska vrednost kapitala ne ustreza njegovi naložbeni vrednosti (Erjavec et al., 1997, str. 47).

³ Rimska pogodba je vodila do ustanovitve Evropske gospodarske skupnosti in Evropske jedrske skupnosti

prostora. Konfliktnost izhaja iz protekcionistično usmerjenih ciljev na eni strani (dvig življenjske ravni kmetov, prehranska varnost, stabiliziranje kmetijskih trgov) in protizaščitnih na drugi (dvig storilnosti, primerne cene za porabnika). Menijo, da je s tako opredelitvijo ciljev možno izvajati kakršnokoli kmetijsko politiko, in zaključujejo, da so ti cilji »protektionistično-prilagoditveni«, saj je v ospredje SKP postavljeno dohodkovno vprašanje kmetov, rešitev pa naj bi vsaj deloma iskali tudi v podpori strukturnim spremembam in povečanju učinkovitosti pridelave (prav tam, str. 48, 50). Ukrepi SKP s področja tržno-cenovne politike⁴ so v uresničevanju opredeljenih ciljev odigrali pomembno vlogo (Ockenden, Franklin, 1995, str. 4). Z izrazito zunanjetrgovinsko zaščito in drugimi tržno-cenovnimi ukrepi so se oblikovale precej visoke cene kmetijskih pridelkov.

Financiranje kmetijske politike⁵ poteka iz v letu 1962 ustanovljenega Evropskega kmetijskega jamstvenega in usmerjevalnega sklada (EKJUS) (Erjavec et al., 1997, str. 52), kjer je po sredstvih precej pomembnejši jamstveni del. V največji meri je namenjen stroškom izvajanja skupnih tržnih ureditev⁶, v zadnjih letih pa se iz njega financira tudi del ukrepov politike razvoja podeželja. Slednje v osnovi pokriva usmerjevalni del sklada (Avsec, 2001, str. 28) in imajo naravo strukturnih ukrepov⁷. SKP je tako sestavljena iz dveh stebrov, in sicer prvega predstavljajo ukrepi urejanja trgov, drugega pa ukrepi razvoja podeželja (prav tam, str. 27). Izdatki so bili že od nastanka SKP v večini namenjeni tržno-cenovnim ukrepom, precej manj pa strukturnim ukrepom (tabela 1). Ti so večjo vlogo dobili šele v osemdesetih letih (Erjavec et al., 1997, str. 53).

Največji očitak SKP je ravno ta, da so ukrepi tržno-cenovne politike s seboj prinesli visoke cene pridelkov, ki so spodbudile dvig pridelave in presežke proizvodov, njihovo obvladovanje pa je zahtevalo vedno nove ukrepe in zahtevnejše administriranje kmetijskih trgov. Tako nam tabela 1 prikazuje, da so se stroški kmetijske politike v letu 1980 glede na bazno leto 1976 podvojili, štiri leta kasneje že potrojili, leta 1988 pa so znašali malo manj kot petkrat več (po tekočih cenah). Nove reforme so bile posledica neobvladljive rasti proračunskih izdatkov, a so pomenile predvsem nadgradnjo obstoječih oblik podpor in ne korenite spremembe prvotnih načel SKP (Avsec, 2001, str. 5). Po mnenju mnogih agrarnih ekonomistov (Buckwell et al., 1997) bi korenita razprava o široko določenih in dvoumih ciljnih SKP omogočila hitrejše rešitve nekaterih problemov, kot se je to dejansko zgodilo.

Tabela 1: Rast proračunskih izdatkov za kmetijstvo v EGS/EU med letoma 1976 in 1992

Element	Merska enota	EGS-9 1976	EGS-9 1980	EGS-10 1984	EGS-12 1988	EGS-12 1992
Skupni proračun EGS/EU	Mio ECU (v tekočih cenah)	8.707	16.301	27.249	43.476	58.857
Proračun EKJUS	Mio ECU	6.138	12.111	18.942	29.923	35.000
	1976=100	100	197	309	488	570
- tržno-cenovna politika	Mio ECU	5.835	11.508	18.346	28.770	32.107
- strukturna politika	Mio ECU	303	603	596	1.153	2.715
EKJUS/ proračun EGS	%	70,5	74,3	69,5	68,8	57,0

Vir: Erjavec et al., 1997, str. 70.

⁴ Tržno-cenovna politika deluje po naslednjih temeljnih načelih: enotnost trga, prednost domači pridelavi, finančna solidarnost (SKP se financira iz proračuna skupnosti).

⁵ Kmetijska politika se v ciljnih delno prekriva z regionalno.

⁶ Skupne tržne ureditve veljajo za določene skupine proizvodov, npr. mleko in mlečne izdelke, riž, sladkor, žito itd. (Avsec, 2001, str. 27).

⁷ Strukturni ukrepi vplivajo predvsem na primarne proizvodne dejavnike, kot sta delo in zemlja (Folmer et al., 1995, str.24).

Vedno večja zapletenost kmetijskega sistema v smislu povečevanja kmetijskih ukrepov z namenom ohranjanja protekcionizma je posledica načina »odpravljanja« problemov v kmetijski politiki. V osemdesetih letih so se z dvema spremembama politike prvega stebra lotili rastočih proračunskih težav. Najprej so z uvedbo kvot v letu 1984 želeli zajezi rastoči problem presežkov mleka, že prej so tak način uporabili za sladkor (Avsec, 2001, str. 27), v drugi reformi leta 1988 pa so uvedli »stabilizatorje⁸«, ki so za posamezne blagovne skupine določali zgornje količine proizvodnje, za katere je SKP še zagotavljala njihovo zaščito. Prekoračitev te meje je sprožila znižanje intervencijskih cen ali drugih oblik subvencij, s katerimi je SKP ohranjala cenovno raven (Erjavec et al., 1997, str. 85).

Sočasno s temi reformami je prihajalo do sprememb tudi v strukturi in regionalni politiki. Do sedemdesetih let je namreč strukturalna politika potekala v smislu koordinacije nacionalnih strukturalnih politik. Leta 1972 pa je bil z ukrepi pomoči za modernizacijo, opuščanje kmetij ter izobraževanje kmetovalcev narejen pomemben korak v smeri skupnega urejanja strukturalne politike v kmetijstvu. Kljub temu želeni učinki niso bili doseženi, saj so večino sredstev dobile že produktivne in premožnejše kmetije v severnih deželah Skupnosti, zaostanek tistih na jugu in v bolj hribovitih predelih pa se je povečal. Z vstopom Velike Britanije je prišlo do širitve v izvajanju strukturalne politike z uvedbo podpor kmetijski proizvodnji v območjih z omejenimi dejavniki za kmetijstvo. Pomembnejši strukturalni ukrepi so se skupaj z novimi ukrepi tržno-cenovne politike pojavili leta 1988 kot posledica večje ekološke osveščenosti, presežkov v proizvodnji in želje po vključitvi drugih dejavnosti na podeželje (prosti čas, obrt itd.)⁹ (Folmer et al., 1995, str. 24, 25). V okviru enotnih evropskih aktov, ki so dajali pobudo za oblikovanje nove strukturalne in regionalne politike, so bila postavljena izhodišča in cilji strukturalnih skladov, povečala pa so se tudi njihova sredstva za finančno obdobje med leti 1989 in 1993, čeprav pomembnost strukturalne politike še do danes ni dosegla pomembnosti tržno-cenovne (Erjavec et al., 1997, str. 52). Ockenden in Franklin (1995, str. 8) sta mnenja, da ima kmetijska politika sedaj že preveč ciljev - od kmetijskih, socialnih, podeželskih, regionalnih do okoljevarstvenih.

SKP je s številnimi ukrepi predvsem tržno-cenovne politike uspela v dobršni meri zaščititi trg pred tujo konkurenco in poskrbela za izrazito višjo raven cen kmetijskih surovin in hrane (Erjavec et al., 1997, str. 56). Po mnenju Avseca (2001, str. 30) »uvozne dajatve, umiki s trga, podpore porabi in izvozna nadomestila skupaj tvorijo učinkovit temeljni mehanizem tržno-cenovnih podpor SKP, financiran izključno iz bruseljske blagajne«. Te podpore so ščitile evropsko kmetijstvo, omogočile njegove strukturalne spremembe¹⁰, povečale obseg pridelave in zagotovile višino dohodkov najučinkovitejših kmetov na ravni drugih panog. Omenjena trditev potrjuje tezo Erjavca in sodelavcev (1997, str. 50), da se je kmetijska politika osredotočila predvsem na drugi cilj, zapisan v 39. členu rimske pogodbe, to je zagotoviti primeren dohodek kmetom, ostali cilji pa so mu podrejeni. Kljub temu je ta cilj po njihovem mnenju SKP rešila le deloma. Ni namreč mogla zagotoviti primerne rasti dohodka kmetov, ker so cene pridelkov padale v primerjavi s splošno ravnijo cen in rastjo cen proizvodnih surovin. Povprečni dohodki kmetijstva v neto dodani vrednosti so se zmanjševali, na zaposlenega pa so celotno obdobje razvoja SKP zaostajali za rastjo dohodka v primerljivih poklicih. Tržno-cenovna zaščita je omogočila, da so v panogi ostali tudi neučinkoviti kmetje, ki so omejevali mobilnost proizvodnih dejavnikov. Sama razdelitev podpor pa se je izkazala za neučinkovito in nepravično, saj dobi

⁸ Po prekoračitvi določene zgornje količine so se intervencijske cene ali druge oblike subvencij znižale, kar naj bi zmanjšalo interes za pridelavo in jo vrnilo na zeleno raven stabilizatorjev (Erjavec et al., 1997, str. 86).

⁹ Nove elemente so predstavljali program zgodnjega upokojevanja, pomoč mladim kmetom, diverzifikacija (tudi v nekmetičke dejavnosti), boljša izraba proizvodnih sredstev, izboljšanje higienskih razmer in ravnanja z živalmi ter varovanje okolja (Erjavec et al., 1997, str. 86).

¹⁰ Kmetijska pridelava je naraščala, delo je nadomeščal kapital, kmetije so se večale, organizacija dela in življenja na podeželju sta se spremenili.

glede na rezultate študij petina kmetov kar 80 % sredstev iz kmetijske blagajne (CAP reform concept..., 2002, str. 8). Kljub strukturnim spremembam je v kmetijstvu še vedno preveč delovne sile, prisotna je manj učinkovita velikostna struktura kmetij in neracionalna poraba vhodnih surovin (Erjavec et al., 1997, str. 61-65).

Z visoko stopnjo zaščite kmetijstva je do leta 1992 SKP do neke mere uspela doseči tudi svoj prvi cilj, torej dvig storilnosti in racionalizacijo kmetijske pridelave (Erjavec et al., 1997, str. 63). Z visokimi cenami je omogočila ekonomsko okolje, ki je pospeševalo strukturne spremembe proizvodnje, k tem pa je prispeval tudi tehnični napredek, ki je najbolj intenziven ravno v panogah z višjo stopnjo donosnosti.¹¹ SKP je uspela doseči tudi svoj tretji cilj (Erjavec et al., 1997, str. 65), stabilizirati kmetijske trge z omejevanjem nihanja cen kmetijskih pridelkov doma s pomočjo zapiranja meja, vendar za ceno neravnovesij na mednarodnih kmetijskih trgih (Avsec, 2001, str. 30). S subvencionirano prodajo svojih presežkov v tujini SKP še danes vpliva na nasičenost svetovnih trgov, zaradi česar ti pogosto ne odsevajo konkurenčnih razmer v pridelavi. Različne študije namreč potrjujejo negativne učinke SKP na znižanje in stabilnost svetovnih cen glavnih kmetijskih proizvodov (Rosenblatt et al., 1988, str. 16-18; Atkin, 1993, str. 97-109). Ta politika ponavadi okrepi nihanja cen, saj se v obdobju presežne ponudbe pojavi z velikimi presežki in tako svetovne cene še dodatno potisne navzdol. Ko se ponudba umiri, njeni presežki zadržujejo rast cen, zelo redko pa se je v obdobju pomanjkanja odzvala na naraščajoče povpraševanje in tako še dodatno prispevala k rasti svetovnih cen.

Dejstvo, da se je EU v prvem obdobju SKP preobrazila v pomembno svetovno neto izvoznico, kaže na to, da je SKP uspela izpolniti tudi svoj četrti cilj, zagotoviti nemoteno oskrbo s hrano (Erjavec et al., 1997, str. 66), vendar gre zaradi subvencioniranja izvoza presežkov to v veliki meri na račun obremenitve porabnikov in davkoplačevalcev. Zadnji cilj, zagotoviti primerne cene za porabnika, zato tudi po mnenju Ockendena in Franklina (1995, str. 6, 7) zagotovo ni bil dosežen. Ti plačujejo visoke cene, reforme ukrepov SKP pa breme le prenašajo iz porabnika na davkoplačevalca. Po študijah OECD (Erjavec et al., 1997, str. 68) je bila hrana v EU zaradi kmetijske politike do leta 1992 tudi do 100 % dražja, kot če bi se cene prosto oblikovale na ravni svetovnih. Tovrstne odločitve o izvajanju SKP nedvomno najbolj prizadenejo revnejše sloje, zato lahko rečemo, da politika pospešuje tudi zaostrovanje socialnih problemov (Erjavec et al., 1997, str. 68).

SKP vrh vsega po mnenju Folmerja in sodelavcev (1995, str. 43, 52) predstavlja tudi administrativno breme v smislu implementacije in kontrole izvajanja njenih ukrepov. Kot smo že omenili, postajajo ti vse bolj številni in zapleteni, s tem pa je vse težavnejše tudi nadziranje pravilnosti njihovega izvajanja. Zato ni čudno, da se pogosto poroča o zlorabi in nepravilni porabi podpore iz kmetijske blagajne. Kot bomo še videli, je mnogokrat problem, da so ukrepi in pogoji za prejemanje sredstev pisani na kožo premožnejših držav članic, kar le še pogloblja razlike v Skupnosti (Buller, Wilson, Höll, 2000). Morda so vzrok temu tudi razlike v moči kmetijskih interesnih organizacij posameznih držav.

1.1.2. Urugvajski krog pogajanj o kmetijstvu v okviru GATT, MacSharryeva reforma in obdobje po njej

S številnimi slabostmi SKP se je leta 1992 skušala spopasti MacSharryeva reforma, imenovana po tedanjem komisarju za kmetijstvo. Ocene njenih rezultatov so precej različne. Številna so mnenja, da je ta reforma najbolj celosten poskus spopada z eno najbolj kritičnih slabosti SKP, to so visoke cene (Ockenden, Franklin, 1995, str. 14) in da je pomenila »preobrat v kmetijski

¹¹ Teorija o induciranem tehničnem napredku (avtorja sta Hayami in Ruttan, 1985), pravi, da je bil hitrejši tehnični napredek značilen predvsem za panoge z visoko stopnjo zaščite (Erjavec et al., 1997, str. 63).

politiki« (Erjavec et al., 1997, str. 87). Po drugi strani pa Folmer in sodelavci (1995, str. 212) menijo, da bi bili enaki rezultati doseženi tudi z bolj restriktivno cenovno politiko in da reforma ni zaustavila že v prejšnjem poglavju opisanih problemov EU.¹² Vendar pa ji tudi oni v celoti ne odrekajo njene pomembnosti, saj je ponovno oživila prekinjene odnose med EU in ZDA. Rezultat je bil dogovor, imenovan Blair House, v katerem se je EU zavezala zniževati izvozna nadomestila, in je pomagal odstraniti kar nekaj ovir v končnem sporazumu med podpisnicami GATT (urugvajski krog pogajanj o kmetijstvu v okviru GATT - URAA).

Reforma je prinesla dve novosti. Prva je znižanje zaščitnih cen za nekatere proizvode¹³, kar je pomemben preobrat glede na preteklost SKP (Ockenden, Franklin, 1995, str. 14). Drugi vidnejši ukrep reforme je program prave za večje pridelovalce, ki je določal, da so ti pridelovalci upravičeni do kompenzacijskih plačil na hektar obdelovalne površine pod pogojem, da izključijo določen del te površine iz obdelave.¹⁴ »Resen preobrat v kmetijski politiki EU« predstavlja prav to razločevanje med cenovno in dohodkovno politiko, kjer je breme podpor s porabnikov začelo prehajati na davkoplačevalce (Erjavec et al., 1997, str. 87). Same podpore postajajo preglednejše, to pa je dobra osnova za njihovo prihodnje znižanje (Ockenden, Franklin, 1995, str. 15), ki ga želi Komisija udejanjiti tudi sedaj, v srednjeročnem pregledu SKP.

Namen reforme pa ni bil le zmanjšanje presežkov, ampak tudi spodbujanje okolju prijaznejšega kmetovanja in ohranitev kulturne krajine. Izvajanje SKP, zlasti njenega tržno-cenovnega dela, predstavlja namreč tudi določeno obremenitev za okolje (Folmer et al., 1995; Brouwer, Lowe, 2000, str. 1). Slednja avtorja poudarjata, da rimski sporazum med cilji SKP problematike okolja ne omenja eksplicitno. Prvič se namreč pojavi šele v MacSharryevi reformi. Trdita, da je SKP s cenami nad tržnimi pospešila uporabo vhodnih surovin, gnojil in pesticidov. Erjavec in sodelavci (1997, str. 76) izpostavijo dejstvo, da »kmetijstvo s svojo intenzivnostjo in koncentracijo pridelave v vedno večjem obsegu obremenilno vpliva na okolje«. To se vidi v čezmerni rabi pesticidov, veliki koncentraciji živinoreje in nevarno povečani koncentraciji nitratov v vodnih virih, eroziji tal, izgubi kakovosti kulturne in naravne krajine, intenzivnih enostranskih proizvodnih postopkih ter izgubi biološke raznolikosti naravnih ekosistemov. Brouwer in Lowe (2000) opozarjata, da so kmetijski okoljski ukrepi še vedno v senci tržno-cenovnih in da se med seboj celo izključujejo, saj se kmetu pogosto bolj izplača intenzivno kmetovati in prodati pridelke po višji tržni ceni, kot pa dobiti podporo za okolju prijazno in manj donosno kmetovanje. Tudi Buller, Wilson in Höll trdijo (2000, str. 253), da gre pri kmetijskih okoljskih ukrepih le za zunanjo povezanost dohodka in okoljevarstva, saj je ta dvojna funkcija različno izražena na ravni regij ali držav. Pogosto odločitev kmeta tako sloni na izbiri med enim ali drugim; torej višja sredstva ali višje koristi za okolje. Kljub temu pa pravijo (prav tam, str. 253), da pogojevanje neposrednih plačil z upoštevanjem okoljevarstvenih standardov pomeni korak v pravo smer. Prav tako po njihovem mnenju sklepi Agende 2000 vodijo k bolj ekstenzivnemu obdelovanju zemlje in manjši uporabi vhodnih surovin, vendar pa s cenovnimi podporami in plačili še vedno podpirajo intenzifikacijo.

Kljub temu ne smemo pozabiti tudi na pozitivne okoljske učinke, ki jih omogoča SKP. Brouwer in Lowe (2000) poudarjata, da SKP vse od preteklega desetletja dalje ponekod spodbuja okolju koristne dejavnosti¹⁵ in preprečuje izseljevanje iz podeželja. Tudi Erjavec in sodelavci (1997, str.

¹² To so podali na podlagi empiričnih analiz in uporabe modela ECAM, ki sloni na uporabi splošnega modela ravnotežja (*»applied general equilibrium«* - AGE). Pri simulaciji so upoštevali le EU-9 (brez ŠP, GR in PO, pri NE le zahodni del) (Folmer et al., 1995, str. 6)

¹³ Znižanje je vključevalo predvsem oljnice, govedino in žita. Po vztrajanju Nemcev je bil tržni red za mleko in mlečne izdelke v celoti izpuščen iz reforme.

¹⁴ Višina tega plačila je bila odvisna od donosa po posameznih območjih.

¹⁵ Npr. preprečevanje erozije, ohranjanje habitatov za divjad, krajine itd.

79) opozarjajo na možne negativne posledice ob odsotnosti kmetijske politike. Zaradi manjše ekonomske zanimivosti bi prišlo do opuščanja kmetijske pridelave na območjih s težjimi naravnimi danostmi in izgube tradicionalne oblike kulturne krajine. Kakorkoli, okoljevarstvo je postalo z MacSharryevo reformo še en način za razbremenitev nasičenih trgov, hkrati pa tudi odgovor SKP kritikam na račun njenega negativnega vpliva na okolje. Zato so z reformo uvedli ali pa na novo opredelili še nekatere spremljevalne ukrepe¹⁶ (Erjavec et al., 1997, str. 88), ki so pomembni z vidika vzpostavitve povezave med okoljem in kmetijstvom (Agenda 2000 and CAP reform, 1999, str. 3). Prvič so bili predstavljeni kmetijski okoljski ukrepi, ki so jih dolžne izvajati vse države članice. Reforma je v SKP tako prinesla »več trga in več okolja«, kar je pomembno zaznamovalo nadaljnji razvoj kmetijske politike (Erjavec et al., 1997, str. 90).

MacSharryeva reforma je posredno omogočila zaključek urugvajskega kroga pogajanj¹⁷, saj so ameriška proizvodno vezana neposredna plačila, (angl. »*deficiency payments*«) in njim precej podobna evropska kompenzacijska plačila sprejeli kot proizvodno bolj nevtralna¹⁸ ter jih niso vključili v izračun skupnih podpor kmetijstvu,¹⁹ ki so podvržene znižanju. Ockenden in Franklin (1995) pravita, da ta plačila nimajo navedenih lastnosti in bi to bilo tudi precej težko doseči.²⁰ A vendar je EU to omogočilo izpolniti zahtevo po znižanju zaščite, obljuba o znižanju teh plačil pa ni predstavljala velikega pritiska, saj jih je vključevala tudi ameriška kmetijska politika. Poleg tega sta državi sprejeli »*mirovno določilo*«²¹, po katerem obstoječa politika do leta 2003 ni predmet presoje in sporov pri STO (Erjavec et al., 1997, str. 91). Tabela 2 nam prikazuje rast kompenzacijskih plačil v celotnem obdobju na račun zmanjšanja tržno-cenovne podpore. Kljub temu sprejeta določila URAA postavljajo omejitve SKP (Ockenden, Franklin, 1995, str. 16), saj se je EU strinjala, da bo do leta 2000 (Official Journal of the European Communities, 1994, str. 23-29):

- zmanjšala skupne podpore kmetijstvu za 20 % glede na bazno obdobje med letoma 1986 in 1988,
- omogočila minimalni dostop na kmetijske trge, s čimer naj bi se delež uvoza kmetijskih pridelkov v EU do leta 2000 dvignil vsaj na 5 % domače porabe, merjene v baznem obdobju,
- različne nedenarno izražene ukrepe zunanjetrgovinske zaščite spremenila v carinske stopnje²² in jih v šestih letih zmanjšala za 36 % glede na bazno obdobje in
- do leta 2000 količinsko zmanjšala obseg subvencioniranega izvoza kmetijskih proizvodov za 21 % glede na povprečje med letoma 1986 in 1990, proračunska sredstva, namenjena izvoznim nadomestilom, pa za 36 % glede na povprečje med letoma 1986 in 1988.

¹⁶ Sistem predčasne upokojitve, program načrtnega pogozdovanja in kmetijski naravovarstveni program.

¹⁷ Pogajanja so trajala 7 let, vmes sta jih ZDA in EU zaradi medsebojnih nesoglasij prekinili za dve leti.

¹⁸ Spadajo v modri paket ukrepov, ki so pogojno dovoljeni (Erjavec et al., 1997, str. 92).

¹⁹ STO uporablja za izračunavanje tovrstnih podpor kazalec AMS, ki predstavlja vsoto vse domače podpore dane kmetijskim proizvajalcem, izračunana kot vsota vseh agregatnih meril zaščite za osnovne kmetijske proizvode, vsa neproizvodno specifična agregatna merila zaščite in vsa enakovredna merila zaščite za kmetijske proizvode (Official Journal of the European Communities, 1994, str. 22).

²⁰ Glede na avstralski inštitut (ABARE) proizvodno nevtralno plačilo ne poveča povprečnih neto donosov glede na podporo pred njegovo uvedbo. A v EU to ni tako, saj je precej večji delež kmetijskega donosa v sektorju poljščin sledil iz fiksnih in zagotovljenih kompenzacijskih plačil po letu 1992, kot pa od uravnavanja tržne cene pred tem letom. Posledično se dvigata njihova proizvodnja in izvoz (Beyond Seattle: options ..1999, str. A/4).

²¹ Določilo se imenuje tudi »Peace clause« (Official Journal of the European Communities, 1994, str. 29).

²² Postopek se imenuje tudi tarififikacija.

Tabela 2: Zgradba jamstvenega dela EKJUS in porazdelitev sredstev med usmerjevalnim in jamstvenim delom sklada (med letoma 1993 in 1999)

Element	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	%	%	%	%	%	%	%
Izvozna nadomestila	29,4	24,8	22,6	14,6	14,6	12,5	14,1
Stroški skupnih tržnih ureditev	61,3	36,8	30,5	30,3	32,4	31,5	28,9
Pomoč iz reforme l. '92 (kompenzacijska plačila*)	8,3	36,2	45,5	51,4	49,0	51,3	50,6
Celotna intervencija	69,5	72,9	76,0	81,7	81,4	82,9	79,4
Spremljevalni ukrepi	0,6	1,5	2,4	4,7	5,1	4,8	6,5
Drugo	0,5	0,8	-0,1	-1,0	-1,1	-0,1	-0,1
Celotni jamstveni del EKJUS	100	100	100	100	100	100	100
Merska enota	Mio ECU	Mio ECU	Mio ECU	Mio ECU	Mio ECU	Mio ECU	Mio ECU
Jamstveni del EKJUS	34.950,0	33.582,4	35.648,4	40.230,5	41.290,7	39.402,8	39.541,0
Usmerjevalni del EKJUS**	3.093,4	3.335,4	3.609,1	3.934,5	4.132,4	4.366,9	5.545,0

* Z Agendo 2000 so se preimenovala v neposredna plačila.

** Sredstva namenjena za izplačila, dejanska izplačila so namreč lahko nekoliko nižja zaradi nedoseganja pogojev določenih za izplačilo.

Vir: The Agricultural situation in the European Union in 1999, 2001, str. 155-157 in 28th Financial Report on the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (E.A.G.G.F.) – Guarantee Section. 2001.

Čeprav se zahteve po znižanju podpore zdijo precej »stroge« in vsesplošne, Folmer in sodelavci (1995, str. 215) pokažejo na računске zanke, ki dovoljujejo precej svobode pri nadaljnjem ščitenju proizvodov (glej prilogo 1). Kljub tem vidnim slabostim Erjavec in sodelavci (1997, str. 94) poudarjajo, da so bile prvič v zgodovini kmetijske politike svetovnemu protekcionizmu določene njegove meje, OECD pa je napovedal povečan domači proizvod, večjo konkurenco in večje koristi za porabnike.

1.1.3. Agenda 2000

Z iztekanjem dogovora o mirovnem določilu URAA se je Komisija v letu 1998 odločila pripraviti nov sveženj predlogov pod imenom Agenda 2000 (Reform of the Common..., 1999), katerih namen je bil nadaljnje znižanje cen in povečanje neposrednih plačil. Posledično bi se izboljšala konkurenčnost kmetijstva EU na domačih in svetovnih trgih, Skupnost pa bi s pomočjo nižjih izvoznih nadomestil lažje stopila v korak z določili in obveznostmi STO (Agenda 2000: Strengths...1998, str. A/1). Predlog reforme s strani Komisije je podal okvir za sedemletno porabo proračunskih sredstev do leta 2006, posplošil idejo o programu prahe, ki naj bi tako postala splošni mehanizem nadzora proizvodnje, vnesel nekaj sprememb v skupne tržne ureditve (predvsem z znižanjem cen nekaterih kmetijskih proizvodov²³) ter dal kmetijsko-okoljski politiki pomembnejšo vlogo s povečanjem sredstev za kmetijske okoljske ukrepe in ukrepe razvoja podeželja (Agenda 2000 and CAP reform, 1999, str. 2). Predlog je poskus nadaljevanja reforme, začete leta 1992, ki je prvič predstavila koncept neposrednih oziroma takratnih kompenzacijskih plačil v zameno za znižanje cenovne podpore s to razliko, da je MacSharryeva reforma predvidela njihovo postopno zmanjševanje, predlog Agende 2000 pa jih je postavil v osrednjo vlogo vzdrževanja dohodka kmetov (Brouwer, Lowe, 2000, str. 323).

Najbolj korenit predlog Komisije je predstavljalo sofinanciranje oziroma renacionalizacija, kjer bi posamezna država sama financirala do 25 % neposrednih plačil. Tako bi uspeli razbremeniti proračun in olajšati položaj neto plačnic, kot je Nemčija, hkrati pa bi države vodile bolj smotno politiko. To je po Tangermanu (1999, str.A/1) tudi strateški element v pripravah na širitev in v pogajanjih o odobritvi neposrednih plačil kandidatkam. Francija je kot ena večjih prejemnic iz

²³ To velja za oljnice, žita, vino in poljščine.

proračuna obsodila predlog, saj naj bi bil to prvi korak k popolni renacionalizaciji, s čimer bi kršili načelo finančne solidarnosti in tako možnost uspešno izločila iz pogajanj (Agenda 2000 and CAP reform, 1999, str. 8). Kot alternativo je Francija predlagala degresivnost oziroma postopno zniževanje neposrednih plačil v času, ki upošteva dejstvo, da se kmetje počasi prilagajajo novi politiki in zato ne morejo v nedogled prejemati neposrednih plačil, ampak začnjo v večji meri upoštevati signale trga. Tangerman vidi oba pristopa kot komplementarna, ne kot alternativni, saj je popolnoma smiselno, da bi države ta plačila zmanjševale v času, poleg tega pa jih še same delno financirale. Kljub temu je Franciji na koncu uspelo izločiti tudi možnost degresivnosti plačil, razlog pa po mnenju Tangermana leži v pomanjkanju politične volje Sveta in nezadostne podpore za kateregakoli od predlogov (1999, str. A/2).

Francija je v pogajanjih v Berlinu uspela taktično uveljaviti še odlog mlečne reforme do leta 2005 in ublažiti prvotno predlagano znižanje cen za žito ter poljščine, praha pa se je v nasprotju s prvotnimi predlogi Komisije obdržala (Agenda 2000 and CAP reform, 1999, str. 6). S tem se je precej zmanjšal učinek predlogov Komisije (Brouwer, Lowe, 2000, str. 324) in pojavila potreba po skorajšnjih novih reformnih posegih (CAP reform agreed..., 1999, str. 1). To so priznali celo ministri, saj so leto 2002 določili za srednjeročni pregled učinkov sklepov berlinskega vrha. Takšen izid je bil obenem tudi posledica oslabljenega pogajalskega položaja EU ob odstopu predsednika Komisije Santerja in celotne ekipe komisarjev. Popuščanje Franciji je bilo zato precej večje kot sicer, saj Nemčija in ostale članice niso želele tvegati negativnega izida pogajanj in s tem poslabšati položaja (prav tam).

Kljub temu, da so ministri držav članic ob koncu pogajanj ublažili tudi prvotne predloge Komisije na področju horizontalnih ukrepov,²⁴ sta se uveljavili tako imenovani »*cross-compliance*« oziroma obveznost upoštevanja kmetijsko-okoljskih standardov s strani kmetov za prejem neposrednih plačil ter prostovoljna modulacija. Prvi element zavezuje države članice, da predpišejo splošne oziroma specifične okoljevarstvene ukrepe, ki jih morajo upoštevati kmetje, drugače se jim lahko odreče neposredna izplačila. Modulacija²⁵, ki je zaenkrat še prostovoljni ukrep, pa državam daje možnost zmanjšanja deleža neposrednih plačil²⁶ glede na izbran kriterij²⁷. Odločeno je bilo, da lahko denar, ki ga države zberejo iz tega naslova, obdržijo, a ga morajo nameniti za spremljevalne ukrepe, programe zgodnjega upokojevanja, področja z omejitvami v okolju ali pogoždovanje²⁸ (Agenda 2000 and CAP reform, 1999, str. 43). Uredbe za razvoj podeželja pa so šle v smeri poenostavitve obstoječih programov, kot so pomoč mladim kmetom, investicije v kmetijska gospodarstva, poklicno usposabljanje in zgodnje upokojevanje.

Končni dogovor, ki je sledil dolgotrajnim pogajanjem v Svetu ministrov v Berlinu, je cenejši od predloga Komisije. Slednja je zaradi predvidenih reform v obdobju 2000 do 2006 kmetijstvu dodelila za 35,76 milijard evrov več sredstev kot ministri na pogajanjih v Berlinu. Predvsem zaradi pritiska Nemčije so bila ta določena pri realno 40,5 milijard evrov letno, a za ceno manj korenitih reform. Pričakovali so, da bodo prihranki nastali v zavlačevanju reforme trga z mlekom in preko nižje cenovne podpore poljščinam (Agenda 2000 and CAP reform, 1999, str. 7, 21). Iz tabele 3 je razvidno, da je slaba polovica sredstev proračuna namenjena kmetijstvu, od česar je le 10 % sredstev ostalo za tržne ukrepe (izvozna nadomestila, intervencijski odkupi itd.), zato je bil

²⁴ To so programi, ki sodijo v splošno strukturno politiko, programi regionalne politike pa so na vertikalni ravni (Erjavec et al., 1997, str. 361).

²⁵ Najprej je Komisija predlagala, da se kmetom, ki prejemajo nad 100.000 evrov pomoči, odbije 20 %, tistim z 250.000 ali več evri pomoči, pa 25 %. Države tega niso sprejele v Berlinu niti v reformah leta 1992 (Agenda 2000 and CAP reform, 1999, str. 43).

²⁶ Zmanjšanje ne sme biti višje od 20 % celotnih plačil.

²⁷ Neposredna plačila se zmanjšajo kmetijam, ki prejemajo najvišje zneske ali pa v primeru, če glede na velikost kmetije ta zaposluje premalo delavcev (glede na splošne standarde, ki jih predpiše država).

²⁸ Velja le za programe, ki niso že vključeni v obstoječe uredbe.

predviden velik pritisk na meje trošenja in s tem povezane potrebe po varčevanju s strani Komisije. Če bi gibanje trgov ne bilo ugodno, bi bile leta 2002 pri srednjeročnem pregledu potrebne nove reforme, kjer so nekateri analitiki kot resno možnost omenili koncept degresivnosti, saj bo potrebno ostati v že določenih mejah porabe za obdobje med letoma 2002 in 2006 (CAP reform agreed..., 1999, str.2).

Tabela 3: Finančne projekcije EU-15 med letoma 2000 in 2006 (v mio EUR; cene iz leta 1999)

V mio evrih, cene iz 1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Kmetijstvo	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660
- Izdatki SKP	36.620	38.480	39.570	39.430	38.410	37.570	37.290
- Razvoj podeželja	4.300	4.320	4.330	4.340	4.350	4.360	4.370
Strukturne operacije	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170
- Strukturni skladi	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660
- Kohezijski sklad	2.615	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.510
Predpristopna pomoč	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
- Kmetijstvo	520	520	520	520	520	520	520
-Predpristopna strukturna pomoč	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
- PHARE- kandidatke	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
Celotne obveznosti	92.025	93.475	93.955	93.215	91.735	91.125	90.660
Dejanska izplačila*	89.600	91.110	94.220	94.880	91.910	90.160	89.620

* Komisija že predvideva, da prejemnice ne bodo v celoti izpolnile vseh pogojev za pridobitev sredstev, kar je vključeno v izračune o dejanskih sredstvih, ki bodo izplačana. Države lahko določeno obdobje po tem še dobijo sredstva za nazaj, če so medtem izpolnile pogoje.

Vir: Agenda 2000 and CAP reform, 1999, str. 20.

Po končanih pogajanjih so sledile pohvale in kritike, kjer je bilo slednjih več kot prvih. Pohvale so bile dane predvsem ukrepom, ki so v večji meri usmerjeni v varstvo okolja, čeprav so ti večinoma prostovoljni, in k nadaljnjemu ločevanju cenovne podpore od proizvodnje. Znižanje intervencijskih cen za nekatere proizvode naj bi le-te približalo razmeram na svetovnem trgu. Prav tako so bile dane dodatne spodbude organskemu kmetovanju in ekstenzivni obdelavi zemlje z manj vhodnih surovin (Wilson, Höll, Buller, 2000, str. 256-257). Narejen je bil korak k poenostavitvi politike razvoja podeželja, čeprav se njen delež sredstev iz proračuna ni povečal. Dobrodošle so bile tudi spremembe v ureditvi trga za govedino, ki velja za enega najbolj neučinkovitih skupnih tržnih redov (Agenda 2000: Strengths..., 1998, str. A/1), čeprav bi bile (kot pri večini tržnih redov) lahko še bolj občutne (CAP reform further..., 1999, str. A/1). Pojavilo se je namreč mnenje, da bodo odlog reforme skupnih tržnih ureditev za mleko, manj korenite spremembe pri žitih, ki ne bodo liberalizirale izvoza niti zmanjšale proizvodnje, ter nova politika v ureditvi trga govedine, le še povečali breme davkoplačevalcev, hkrati pa ogrozili stabilnost domačega in svetovnega trga (EU abandons CAP reform, 1999, str. A/1).

SKP se kljub Agendi 2000 po mnenju kritikov še vedno premočno opira na tržno uravnavanje in subvencioniranje proizvodnje (Agenda 2000: Strengths..., 1998, str. A/1). Uspeh Agende, so menili kritiki ob njeni uvedbi, je odvisen od predpostavk o kombinaciji povečevanja domačega povpraševanja in ugodnih tržnih razmer za glavne kmetijske proizvode (Agenda 2000 dependent..., 2000, str.A/1-A/4).²⁹ Odmik od tržno-cenovne politike, ki ga je omogočila ta reforma, po analizah ameriškega raziskovalnega inštituta ni bil zadosten, da bi omogočil konkurenčnost EU na svetovnem trgu (Agenda 2000 not enough ..., 1999, str. A/3). To z drugimi besedami pomeni, da bodo evropski kmetje še naprej sposobni izvažati le s pomočjo izvoznih nadomestil. V zvezi s tem je Komisija sama kmalu po reformi že napovedala potrebo

²⁹ Če cene na svetovnem trgu ne bodo dovolj visoke, s čimer se posledično znižajo zahtevana izvozna nadomestila, lahko pride do težav zaradi vrednostne omejitve izvoznih nadomestil v STO (Ockenden, Franklin, 1995, str. 58).

po novih reformnih ukrepih na trgu poljščin, saj naj bi precejšnja razlika med ceno žit na svetovnem trgu in v EU zahtevala nekontrolirano visoka sredstva za izvozna nadomestila in povečanje presežkov proizvodnje (Commission sees need ..., 1999, str. EP/7).

Že ob njeni uvedbi je bilo jasno, da reforma ne bo olajšala pogajalskega izhodišča EU v svetovni trgovinski organizaciji ali stroškov širitve. Slednjim se v zadostni meri niso odzvali niti prvotni predlogi Komisije (Agenda 2000: Strengths ..., 1998, str. A/2). Napaka je bila po mnenju kritikov v tem, da je glavni cilj še vedno reševanje preseganja omejitev določil sklepov URAA, namesto dolgoročnih problemov (Agenda 2000: Strengths..., 1998, str. A/1). Kar se tiče mednarodnih obvez, izvozna nadomestila predstavljajo vedno večje omejitve za EU, ki v naslednjem krogu pogajanj ne bo sposobna v zadostni meri znižati uvoznih dajatev (Agenda 2000 not enough..., 1999, str. A/3). Problem naj bi bila vse bolj rastoča neposredna plačila, ki vplivajo na proizvodne odločitve kmetovalcev in sprožajo presežke hrane (CAP reform further..., 1999, str. A/1). Po drugi strani nekateri analitiki trdijo, da naj bi bile uvozne dajatve in domača podpora EU tako visoke, da bi Skupnost brez težav izpolnila zahteve mednarodnih dogovorov po znižanju obeh. Pravijo namreč, da bi bila EU prisiljena spremeniti politiko domače podpore šele, če bi se ta znižala za 50 % ali več, poleg tega pa v njen izračun niso vključena neposredna plačila kot eden glavnih virov domače podpore. Zelo verjetno je tudi, da naslednja pogajanja STO ne bodo dosegla takšnega znižanja carin, da bi bili ogroženi zaščiteni proizvodi EU (Agenda 2000 to impact..., 1999, str. A/1-A/3). Dostop na trg Skupnosti se s tem za ostale države verjetno še nekaj časa ne bo občutno izboljšal. Tega problema pa ni omilila niti Agenda 2000 (Agenda 2000 to impact..., 1999, str. A/1-A/3).

Drugi problem so stroški širitve. Sredstva, namenjena kandidatkam za kmetijstvo v finančnih projekcijah, temeljijo na sporni predpostavki, da naj kmetje v teh državah ne bi bili upravičeni do neposrednih plačil. Tangerman (1999, str. A/1-A/4) trdi nasprotno. Meni, da so sprejete odločitve v Agendi odložile padec cen na obdobje po vstopu prvih kandidatk. To naj bi bilo usodno, saj naj bi ustvarilo nenavadne motnje na trgu kandidatk, ko se bodo te prilagodile novim višjim cenam in jih bodo morale kasneje zopet znižati. V tem primeru bi bile novinke upravičene do neposrednih plačil pri mleku in politično težko bi jim bilo odreči omenjeno podporo za preostale proizvode. Odločitve v Berlinu so v končni fazi po mnenju Tangermana kandidatkam omogočile prejemanje neposrednih plačil. Zato zaključuje, da je paradoks Agende 2000 ta, da naj odlog reform dokaj problematičnih skupnih tržnih ureditev za mleko, sladkor in žita na koncu sploh ne bi vodil do prihranka sredstev, kot so želeli finančni ministri, ampak do povečanja letih za širitev, za neposredna plačila, za izvozna nadomestila ter do višje obremenitve davkoplačevalcev in porabnikov (Tangerman, 1999, str. A/1-A/4). Komisija je v svojem predlogu širitve (Revised Draft Common..., 2002) kandidatkam res dodelila neposredna plačila, vendar pa jih nekatere članice ne odobravajo. Kljub temu gre krivdo za neodločnost pri korenitejših reformah, ki bi prihranile precej davkoplačevalskega denarja in številne proizvode izpostavile signalom svetovnega trga, po mnenju mnogih pripisati ravno nepripravljenosti držav članic, da bi podprle večje spremembe pri mleku in znižanje pretiranih kompenzacijskih plačil za poljščine (Cunder et al., 2000, str. 24).

1.1.4. Srednjeročni pregled

Zaradi precej omejenega dometa reform Agende so aktivni spremljevalci pogajanj in zainteresirana javnost pričakovali, da bodo posegi v srednjeročnem pregledu precej bolj koreniti kot v Agendi 2000. Glede na prve komentarje predloga Komisije (Towards sustainable farming..., 2002) o prihodnjih reformah ukrepov naj bi bil ta eden najbolj radikalnih doslej

(Fischler's mid-term revolution, 2002, str. A/1). Že sedaj pa predlogu poleg kmetijskih interesnih organizacij precej očitno nasprotujejo zagovorniki protekcionalizma v kmetijstvu, ki jih zastopa predvsem Francija. Ta se želi o novih reformah pogovarjati šele po izteku obdobja, določenega z Agendo 2000, nasproti pa ji stojijo Nemčija, Velika Britanija, Švedska in Nizozemska, katerim bi čimprejšnje reforme nekoliko olajšale položaj neto plačnic v kmetijsko blagajno (Commission tables radical..., 2002, str. EP/4).

Predlog posebno pozornost namenja spoštovanju okolja, varnosti hrane in razvoju podeželja (Mašanović, 2002, str. 1) in s tem po mnenju komisarja samega upošteva želje potrošnikov in davkoplačevalcev (CAP reform..., 2002, str. 8). Vključuje že pričakovana znižanja intervencijskih cen za riž, žita, za rž pa bi se intervencija v celoti opustila, saj so presežki proizvodnje in kot posledica stroški previsoki. Pri mleku naj bi ne prišlo do pomembnejših sprememb vsaj do leta 2008. Največje spremembe pa zadevajo neposredna plačila (Commission tables radical..., 2002, str. EP/1-EP/5). Ta bi se poenostavila v ukrep enotno »dohodkovno plačilo« brez obveznosti po ohranjanju kmetijske proizvodnje, potrebno bi bilo le izpolniti nekatere strožje okoljske zahteve kot do sedaj. Plačila bi bila osnovana glede na pretekle prejeme kmeta³⁰, ki so odvisni od obsega obdelovalne površine posamezne kmetije. Vendar bi se kmetijam, ki trenutno prejemajo nad 5.000 evrov neposrednih plačil letno, le-ta šest ali sedem let zniževala linearno po 3 % letni stopnji, končno torej za 21 %. Za prejetje sredstev bi morale te kmetije najprej opraviti obvezne preglede, za pomoč pri doseganju zahtevanih standardov pa bi največ pet let prejemale kompenzacijska plačila s postopnim zniževanjem. Med predpogoji za plačila naj bi bila tudi obvezna praha za vse pridelovalce poljščin v višini trenutno predpisanih 10 %. To po novem ne bi bil več mehanizem za nadzor proizvodnje, pač pa kmetijski okoljski ukrep, saj bi bil ta del zemlje stalno izvzet iz obdelave. Pravice do izplačil enotnih dohodkovnih plačil bi bile vezane na enoto površin v uporabi in na ta način tudi prenosljive. To pomeni, da bi kmetje svoje odločitve v večji meri sprejemali na osnovi signalov trga.

Predlog sprememb v srednjeročnem poročilu prinaša tudi pomembno novost. Sredstva, zbrana s postopnim zmanjševanjem enotnih dohodkovnih plačil, bi se vrnila v proračun Skupnosti in se tam razporejala za ukrepe politike razvoja podeželja. Takšen koncept bi se po novem imenoval »dinamična modulacija«, iz nje pa bi bile izključene srednje in vzhodnoevropske države kandidatke (v tekstu tudi SVED) ter kmetije z manj kot 5.000 evri neposrednih plačil na leto.³¹ Tako pridobljena sredstva, ki bi v prvem letu izvajanja, to naj bi bilo leto 2005, predvideno dosegla znesek 500-600 milijonov evrov, po sedmih letih pa skoraj podvojila proračun za politiko razvoja podeželja, bi Komisija uporabila za regije EU najbolj potrebne pomoči. Dodatna sredstva za razvoj podeželja pa bi se po predlogu Komisije ustvarila še z zniževanjem skupnega obsega sredstev za neposredna plačila. Z omejevanjem podpore bi kmetijam, ki prejemajo več kot 300.000 evrov na leto, odtegnili ta presežek in ga uporabili za razvoj podeželja v isti članici, kjer so bila ta sredstva zbrana.³² Obenem bi se politika razvoja podeželja dopolnila še z nekaterimi ukrepi, kot so spodbude za proizvodnjo v okviru posebnih oznak in shem kakovosti, prilagajanje ekološkimi standardom, zahtevam zaščite živali ter vodenju knjigovodstva na kmetijah. Skupnost naj bi tudi povečala delež pri sofinanciranju projektov razvoja podeželja. Posledica bi bila prerazdelitev sredstev, kjer bi na račun držav z intenzivno pridelavo žit in

³⁰ Prejemki bi vključevali riž, pšenico, krompir, govedino, ovčje meso, po reformah posameznih proizvodov pa tudi sladkor, olivno olje, sadje in zelenjavo. Kljub temu bodo za določene proizvode še vedno obstajala dodatna doplačila.

³¹ Članice bi za vsakega nadaljnjega zaposlenega tem kmetijam dodelile še 3.000 evrov.

³² Nemčija in Velika Britanija, ki bi ju tovrstna znižanja najbolj prizadela, tako ne bi utrpeli škode v smislu absolutnega zmanjšanja sredstev (Commission tables radical..., 2002, str. EP/3), vendar pa nad tem nista preveč navdušeni, saj bi imelo to posledice za velike kmetije.

živinorejo pridobile predvsem revne in visokogorske regije ter tiste s prevladujočo ekstenzivno obdelavo. Posledica ukrepa bi bili po mnenju Komisije pozitivni okoljski in z njimi povezani učinki.

Po mnenju nekaterih bi tovrstne spremembe pomenile odločen korak stran od trenutne SKP in so celo bolj radikalne od MacSharryeve reforme, ki pa je trenutni predlog sploh omogočila (Radical CAP reform plans..., 2002, str. A/1-A/3). Drugi pa trdijo, da sam predlog ni radikalen, saj ne znižuje celotnih subvencij evropskim kmetom, ampak preusmerja sredstva v okoljske ukrepe in programe razvoja podeželja, več denarja namenja socialnim ciljem, z namenom da ljudje obdržijo zemljo in še naprej živijo na deželi, podpora velikim kmetijam pa se znižuje. Priznavajo pa, da predlog teži k zmanjšanju tržnih neravnovesij zaradi kmetijske politike in bi kasneje lahko omogočil tudi znižanje podpor (Will those modest..., 2002, str. 25). Vprašanje pa je, koliko od predlaganega bo ostalo nedotaknjena v končnem dogovoru, ko bo besedo imel Svet ministrov. Predvsem Francija bo najbrž težko mirno dopustila, da bi se njena sredstva iz SKP občutno zmanjšala, prav tako pa bi bile reforme po izteku Agende leta 2006 najbrž sporne za vse nove članice. Tega se zaveda večina, zato ekonomisti opozarjajo, da je spremembe potrebno izvesti sedaj ali nikoli (Cleansing the Augean stables, 2002, str. 12).

1.2. Mehanizmi Skupne kmetijske politike in merjenje zaščite kmetijstva

1.2.1. Mehanizmi Skupne kmetijske politike

Posledica delovanja SKP so številni ukrepi, ki jih pogosto delijo v dva stebra. Prvega, ki je po količini sredstev pomembnejši, predstavljajo ukrepi skupnih tržnih ureditev, drugega pa ukrepi razvoja podeželja. V tabeli 4 so ti mehanizmi sistematično prikazani, v nadaljevanju pa še podrobneje predstavljeni v tekstu. Naj tu omenimo, da nastaja že tretji steber SKP, ki ga predstavljata nadzor nad kakovostjo in neoporečnostjo hrane, njegovo izvajanje pa bo povečini pod pristojnostjo posamezne članice (New vision for..., 2002, str. 21).

Tabela 4: Ukrepi prvega in drugega stebra SKP

Prvi steber: ukrepi tržno- cenovne politike		Drugi steber: ukrepi politike razvoja podeželja	
Skupine ukrepov	Ukrepi	Skupine ukrepov	Ukrepi
- Zunanjetrgovinski ukrepi	- splošne in posebne uvozne dajatve - preferencialne uvozne ureditve v okviru carinskih kvot - samozaščitni uvozni ukrepi - izvozna nadomestila in izvozne dajatve	- Spremljevalni ukrepi	- zgodnje upokojevanje - izravnalna plačila za gospodarjenje v območjih s težjimi razmerami za kmetijstvo - kmetijski okoljski ukrepi - spodbude za pogozdovanje kmetijskih zemljišč
- Ukrepi na notranjem trgu	- intervencijski nakup - podpora skladiščenju - druge oblike umikov s trga - podpore porabi	- Ostali	- podpore naložbam na kmečkih gospodarstvih - posebni ukrepi za mlade kmete
- Ukrepi administriranja in omejevanja ponudbe	- proizvodne kvote - program prahe - proizvodne dajatve		- delovno usposabljanje - podpore za izboljševanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov
- Neposredna plačila	- na enoto kmetijske površine (ha) - na enoto živali - na enoto proizvoda		- podpore za strukturno prilagajanje in razvoj podeželskih območij

- Spremljajoči ukrepi	- kakovost in klasifikacija proizvodov - tržno informacijski sistem - integrirani administrativni nadzorni sistem - pospeševanje prodaje in porabe		
-----------------------	---	--	--

Vir: Avsec, 2001, str. 29-41; Juvančič, 2001, str. 212-221.

Proračunski problemi v preteklosti in želja po ohranjanju visoke ravni dohodkov kmetov obenem so povečevali število ukrepov, potrebnih za uspešno delovanje SKP. Po posebni razdelitvi v pogodbi GATT so ukrepi kmetijske politike Skupnosti uvrščeni v tri skupine glede vplivanja na proizvodnjo (Erjavec et al., 1997, str. 92), imenovani tudi:

- »rdeči paket« - vanj spadajo predvsem ukrepi tržno-cenovne politike (uvozne dajatve, izvozne podpore, intervencijski nakupi) in jih neposredno zadevajo sklepi GATT o znižanju obsega podpor,³³
- »modri paket« - to so pogojno dovoljeni ukrepi, sem spadajo kompenzacijska plačila. Sklepi urugvajskega pogajanja o znižanju podpor se ne nanašajo nanje,
- »zeleni paket« - priporočljivi ukrepi, predvsem v okviru politike razvoja podeželja. Združuje ukrepe brez neposrednega vpliva na proizvodnjo in dogajanje na trgu (podpore znanosti, izobraževanju in svetovanju, delovanje služb za zdravstveno varstvo domačih živali in kmetijsko inšpekcijo, pospeševanje prodaje in trženje kmetijskih pridelkov itd.).

Ukrepi skupnih tržnih ureditev oziroma tržno-cenovne politike

Posamezne skupine proizvodov se med seboj razlikujejo glede na izbiro ukrepov, vsebino in intenzivnost podpor kmetijstvu. Najbolj zaščiteni kmetijski proizvodi v EU so mleko in mlečni izdelki, žito, sladkor in goveje meso. Kot že opisano, predstavljajo te tržne ureditve še danes poglavitno breme skupnega proračuna. Kljub temu ostajajo nekatere skupne tržne ureditve praktično že desetletja nespremenjene. Primer za to sta ureditev za trg sladkorja ter mleko in mlečne izdelke³⁴ (Avsec, 2001, str. 32). Naj tu omenimo še nezadovoljstvo južnih držav članic, ki ugotavljajo, da skupne tržne ureditve dajejo prednost proizvodom severnejše ležečih članic EU (Agriculture policies not..., 2000, str. A/1-A/2, glej prilogo 3).

Ukrepi tržno-cenovne politike so: zunanjetrgovinski ukrepi, ukrepi na notranjem trgu, ukrepi administriranja in omejevanja ponudbe, neposredna plačila in spremljajoči ukrepi. Večinoma povečujejo proizvodnjo, cene kmetijskih surovin in hrane ter ščitijo evropski trg kmetijskih pridelkov pred tujo konkurenco. Po mnenju Avseca (2001, str. 30) so predvsem ukrepi visoke stopnje zunanjetrgovinske zaščite v preteklosti igrali glavno vlogo pri doseganju ciljev evropske kmetijske politike in hkrati sprožili njeno »organsko« rast. Prav tako je z njo EU zavarovala svoje kmete, cenejši mednarodni konkurenci pa preprečila širitev in možnost prodaje (Erjavec et al., 1997, str. 73). Med ukrepi zunanjetrgovinske ureditve so pomembnejše uvozne dajatve, ki zagotavljajo prednost domače proizvodnje, in izvozna nadomestila, s katerimi so kmetje presežke po nižjih cenah kot doma prodajali na svetovnem trgu. Oba omenjena ukrepa sta v okviru STO glavna elementa zaviranja mednarodne konkurence in zato v skladu z URAA predmet znižanja.

Politika prvega stebra je omogočila ugodne razmere za rast pridelave in brez dodatnih ukrepov bi naraščajoči presežki na trgu vodili do znižanja cenovne ravni znotraj Skupnosti (Avsec, 2001,

³³ Ukrepi rdečega paketa so tudi najpomembnejši del izračuna kazalca AMS.

³⁴ Teh področij se ne dotikajo niti predlogi srednjeročnega pregleda.

str. 30). Za ohranitev visokih cen so uvedli tudi ukrepe na notranjem trgu, na eni strani z različnimi oblikami umikov s trga in podporami porabi, ki so dvigali povpraševanje, na drugi strani pa z omejevanjem ponudbe preko ukrepov administriranja, ki jih predstavljajo kvote, program praha in spremljevalni ukrepi kot npr. zgodnja upokožitev, pogozdovanje in kmetijski okoljski ukrepi. Problem kvot je predvsem nezmožnost določiti njihovo optimalno višino³⁵ (Folmer et al., 1995, str. 78), povrh pa omejujejo pravico do proizvodnje in dobička učinkovitim proizvajalcem zaradi manj učinkovitih³⁶ (Swinbank, 2002, str. A/1). Buckwell in sodelavci (1997, str. 37, 57) dodajajo, da kvote mladim kmetom povečujejo stroške vstopa na trg, preprečujejo modernizacijo in zavirajo prestrukturiranje. Kvote so dokaj skopo določene tudi za kandidatke, vendar s tem Komisija želi ustaviti rast proizvodnje zaradi problemov s presežki.

Kmetje prejemajo za svoje proizvode tudi podporo v obliki neposrednih plačil v odvisnosti od obdelovalne površine, glav živine ali glede na proizvod, pri čemer je največji delež teh sredstev, to je kar 65 %, namenjen poljščinam. Delež teh plačil je v letu 2001 znašal že 62 % kmetijskega dela proračuna (Mašanović, 2002, str. 1), kot že rečeno, pa so ta plačila Skupnosti omogočila zmanjševanje tržno-cenovnih podpor. Folmer in sodelavci (1995, str. 73) omenjajo naslednje lastnosti neposrednih plačil v primerjavi s tržno-cenovnimi podporami:

- tržno-cenovne podpore se lažje izvajajo in administrativno nadzirajo kot neposredna plačila, saj niso potrebni podatki o prejemniku oziroma potrošniku,
- le nekatera od neposrednih plačil so zares proizvodno ločena,
- ta plačila so davkoplačevalcem bolj vidna kot cenovne podpore, zato se kmetje ne navdušujejo nad programi, ki jih vključujejo.

Naj omenimo, da neposredna plačila, ki jih uvaja SKP, po mnenju številnih avtorjev niso proizvodno ločena (EU, US take conservative..., 1999, str. A/1-A/3). Prihodke kmetov naj bi povečala v večji meri kot prejšnja oblika cenovnega uravnavanja (Beyond Seattle: options for farm policy reform, 1999, str. A/4), hkrati pa naj bi prispevala k presežni proizvodnji in posledično k proračunskim težavam Skupnosti ter paradoksu, ko EU plačuje kmetom, da ne proizvajajo. Nadalje je vprašljiv socialni učinek teh plačil, saj prejmejo bogatejši kmetje največji delež podpore³⁷ (Agriculture policies not meeting..., 2000, str. A/1). Vrh vsega so tudi administrativno zelo zahteven ukrep. Poenostavitev teh plačil v enotna plačila bo zato pomembna smernica razvoja SKP tudi po mnenju Kavčiča in sodelavcev (2002, str. 17). To nakazuje sama uvedba prostovoljne poenostavljene sheme podpor za male kmete, ki so prejeli do 1.250 evrov neposrednih plačil na leto (CAP simplification concept..., 2001, str. 11). Podoben koncept Komisija ponuja tudi za plačila SVED, poenostavitev za države članice pa je nakazana v predlogu Komisije ob srednjeročnem pregledu.

Ukrepi politike razvoja podeželja

Glavni cilji politike razvoja podeželja so krepiti kmetijstvo in gozdarstvo, izboljševati konkurenčnost podeželskih območij ter ohranjati naravne vire in kulturno izročilo podeželja (Juvančič, 2001, str. 203, 211). Sami ukrepi težijo predvsem k trajnostnemu gospodarjenju z naravnimi viri, zaščiti ogroženih območij, ohranjanju kmetijstva v območjih z okoljskimi omejitvami, upoštevanju higienskih standardov, zaščiti živali in okolja, povečevanju mobilnosti proizvodnih virov v kmetijstvu, podpori trženju kakovostnih izdelkov. Med njimi so pomembni

³⁵ Avtorji navajajo več rešitev, kot npr. enaka stopnja podpore za vse dejavnosti (Folmer et al., 1995, str. 77).

³⁶ Tako se ne izkoristijo nove priložnosti in povečano povpraševanje po teh proizvodih (Buckwell et al., 1997, str. 37), ki ga analitiki pričakujejo predvsem v Aziji (Ockenden, Franklin, 1995, str. 67).

³⁷ Po izračunih OECD naj bi 25 % kmetij z najvišjimi letnimi dohodki dobilo več kot polovico sredstev podpore od vlade, včasih tudi 90 %. Zato tudi OECD priporoča, da se uporabijo usmerjene socialne politike, ločene od proizvodnje, s čimer bi bolje reševali probleme nizkih dohodkov kmetov (Agriculture policies not..., 2000, str. A/1).

predvsem kmetijski okoljski ukrepi, ki skušajo ovrednotiti vlogo kmetijstva pri gospodarjenju z okoljskimi viri in so edini, katerih izvajanje je obvezno za vse države. Ukrepom politike razvoja podeželja je trenutno namenjen približno 10 % delež sredstev v EKJUS, vendar pridobivajo na pomembnosti.

Politika razvoja podeželja³⁸ deluje predvsem v okviru strukturne politike.³⁹ Iz jamstvenega dela EKJUS se financirajo spremljevalni ukrepi (zgodnje upokojevanje, izravnalna plačila za gospodarjenje v območjih s težjimi razmerami za kmetijstvo, kmetijski okoljski ukrepi, spodbude za pogozdovanje kmetijskih zemljišč), ostali ukrepi razvoja podeželja (podpore naložbam na kmečkih gospodarstvih, posebni ukrepi za mlade kmete, delovno usposabljanje, podpore za izboljševanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov, podpore za strukturno prilagajanje in razvoj podeželskih območij) pa se financirajo iz usmerjevalnega dela sklada. Manjši del sredstev strukturnih skladov se uporablja še za financiranje inovativnih programov razvoja podeželja v okviru pobude Skupnosti »Leader+«.

1.2.2. Merjenje podpore v kmetijstvu

Zaradi zelo raznolikih ukrepov v kmetijstvu, s katerimi skušajo države poleg osnovnega cilja, povečati obseg kmetijske pridelave, dosegati še številne druge, kot so ekološki, prostorski, socialni, je zelo težko določiti, kaj sodi k zaščiti kmetijstva in kaj ne. Ni enotnih in absolutnih meril. Najboljšo rešitev tega problema trenutno predstavlja kazalec PSE oziroma kazalec podpor kmetijskih proizvajalcev, ki ga je prva uvedla organizacija OECD. PSE naj bi dajal najbolj mednarodno primerljive rezultate, z njim pa merimo prenos denarnih sredstev preko ukrepov kmetijske politike od davkoplačevalcev in potrošnikov h kmetijskim proizvajalcem. Kazalec predstavlja vsoto naslednjih elementov (Erjavec, 20001, str. 32):

PSE = tržno-cenovna podpora + plačila v odvisnosti od proizvodnje + plačila na hektar obdelovalne površine ali glavo živine + plačila zaradi pravic iz preteklosti + plačila vhodnih surovin + plačila omejitev na vhodne surovine + splošna dohodkovna plačila + druga plačila.

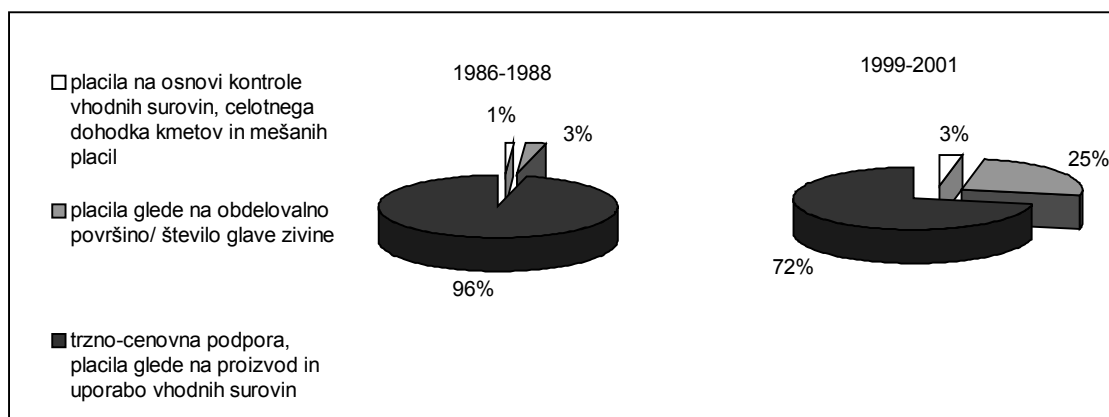
Metodologija loči dve obliki podpor: tržno-cenovne podpore, opredeljene kot razlika med domačo in referenčno (svetovno) ceno, ter proračunske podpore. Najbolj nazoren je odstotni PSE, saj prikaže delež podpore v bruto prejemkih kmetov, neodvisno od sektorske strukture kmetijstva določene države. S TSE pa merimo celotne bruto prenose sredstev kmetijstvu od davkoplačevalcev in potrošnikov iz naslova ukrepov politike, ki podpirajo kmetijstvo, neto proračunskih prejemkov ne glede na njihove cilje in morebitni vpliv na kmetijsko proizvodnjo, dohodek ali porabo kmetijskih proizvodov. TSE, izražen kot odstotek BDP, pokaže na breme, ki ga ta podpora predstavlja v gospodarstvu. V urugvajskem dogovoru o kmetijstvu v okviru GATT (URAA) je bilo uporabljeno agregatno merilo zaščite oziroma AMS (Official Journal of the European Communities, 1994, str. 22). Ta se od PSE razlikuje v tem, da ne upošteva ukrepov kmetijske politike, ki ne vplivajo na odkupne cene proizvajalcev ali obseg proizvodnje (Erjavec et al., 1998/99, str. 140). Kot smo že povedali, sta se EU in ZDA dogovorili, da kompenzacijska plačila in ameriška proizvodno vezana neposredna plačila niso vključena v AMS. Tako lažje izpolnjujeta zahteve STO.

³⁸ Načela delovanja držav na področju politike razvoja podeželja so: večnamenskost kmetijstva, prilagodljivost ukrepov razvoja podeželja in preglednost načrtovanja in upravljanja programov za razvoj podeželja (Juvančič, 2001, str. 212).

³⁹ Strukturna politika ima prednostne cilje večati regionalno konkurenčnost, krepiti socialno kohezijo in zmanjševati nezaposlenost ter razvijati urbana in podeželska območja. Izvajanje temelji na večletnih razvojnih programih držav, ki jih Skupnost sofinancira. Deluje po načelu koncentracije sredstev, dopolnilnosti, načrtovanja, partnerstva in subsidiarnosti (Juvančič, 2001, str. 204).

Na sliki 1 je prikazana struktura podpore kmetom v EU, izražena z odstotnim PSE kazalcem in njen razvoj po URAA. Ta podpora je v EU padla iz 42 na 36 % bruto kmetijskih prihodkov (Agricultural Policies in OECD..., 2002, str. 24), hkrati pa nam slika prikazuje spremembe v njeni sestavi. Medtem ko je pred URAA skoraj celotni del v strukturi PSE zavzemala tržno-cenovna podpora s plačili, vezanimi na proizvod in na uporabo vhodnih surovin, je znašal delež te v obdobju med letoma 1999 in 2001 manj kot tri četrtine podpore, merjene po OECD. Večina tega zmanjšanja je šla na račun povečanja neposrednih plačil na površino oziroma na glavo živine, kot je razvidno iz spodnje slike. Tako trdijo tudi številni analitiki, katerih mnenje je, da je EU s pomočjo drugih ukrepov, ki niso vključeni v AMS kazalnik, med drugim tudi neposredna plačila, dejansko povečala podporo kmetom (CAP under pressure..., 2001, str. EP/1-EP/3).

Slika 1: Primerjava strukture PSE v EU v obdobju med letoma 1986 in 1988 ter 1999 in 2001



Vir: Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation., 2002, str. 24.

2. DEJAVNIKI IN SPREMEMBE SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE

Ockenden in Franklin (1995, str. 91) izpostavita neogibno potrebo po spremembah SKP po letu 2000. V nadaljevanju si bomo podrobneje ogledali dejavnike, ki lahko vzpodbudijo spremembe SKP, in ocenili njihov vpliv na usmerjevalce kmetijske politike. Dejavnike mnogi avtorji, med njimi tudi Erjavec in sodelavci (1997, str. 96), delijo v tri skupine:

- mednarodno-trgovinski reformni pritiski, ki bodo predvsem rezultat začetka novega kroga pogajanj o liberalizaciji svetovne trgovine s hrano v okviru Svetovne trgovinske organizacije (STO),
- širitveni reformni pritiski kot posledica dejstva, da petnajsterica brez sprememb SKP ekonomsko in upravno ne bo sposobna izvesti svoje naslednje širitve,
- notranji reformni pritiski kot posledica novo nastalih strukturnih, ekonomskih in proračunskih neravnovesij, povzročenih s SKP, ter spremembe položaja kmetijstva (vedno bolj s poudarkom na varstvu okolja in potrošnikov ter kakovosti hrane) in politične moči kmetijskih lobijev.

2.1. Mednarodno-trgovinski reformni pritiski

Urugvajski krog pogajanj o kmetijstvu po sporazumu GATT je z dogovori pokrival predvsem tri področja mednarodnega trgovanja in sicer:

- dostop na trg,
- izvozno podporo in
- domačo podporo.

Med določili je bilo še največ narejenega v prisili najrazvitejših izvoznih držav k manjšemu podpiranju izvoza (Beyond Seattle: options..., 1999, str. A/3-A/5). Kljub temu nekateri trdijo, da so bila nižja izvozna nadomestila v večji meri posledica visokih svetovnih cen v drugi polovici devetdesetih let (Uruguay Round limited..., 2001, str. EP/4). Zagotovo pa je bil njihov učinek na povečanje dostopa kmetijskih proizvodov na trge razvitih držav⁴⁰ in na znižanje ravni podpore, ki jo prejema kmetje iz EU in ZDA, majhen (Beyond Seattle: options..., 1999, str. A/3-A/5). URAA ni prepričan, da bi razvite države vsakič, ko cene na trgu padejo, povečale državno pomoč kmetom. Vlade to lahko počnejo, ker so določila pogajanj za kmetijske proizvode dovolj raztegljiva (glej prilogo 1), bazna obdobja nerepresentativna,⁴¹ grupiranje proizvodov pa omogoča večje znižanje podpore za menjavo manj pomembnih proizvodov na račun ohranitve le-te za pomembnejše (Agenda 2000 and CAP reform, 1999, str. 30). Kritiki pravijo, da je bil kazalec AMS oblikovan upoštevajoč politične interese pomembnejših članic STO in ne odseva dejanskega stanja podpore dane kmetom (Multifunctionality defence needed..., 2001, str. A/1). Vlade poleg tega precej očitno uporabljajo dvomljive »proizvodno nevtralne« ukrepe (npr. neposredna plačila v EU).

Tarifikacija je drugo področje večjih sprememb in predstavlja napredek. Uvedba carinskih stopenj za nedenarno izražene ukrepe je pomenila začetek zniževanja tovrstne zaščite, a je hkrati omogočila državam precejšnjo fleksibilnost glede carinskih obvez. Posledica so raznovrstne carine predvsem v EU in njenih kandidatkah, kar kaže na še vedno visoko stopnjo podpore kmetom in zaščite pred tujimi kmetijskimi proizvodi (Emerging Market Economy Forum, 2000, str. 16, 26). Slednjo EU učinkovito zagotavlja tudi preko samozaščitnega ukrepa⁴², s katerim lahko dvigne carino, ko uvozna cena pade za več kot 10 % povprečja cen med leti 1986 in 1988. Glede na to, da so bile v tem obdobju carine precej visoke, je ta ukrep zelo hitro veljaven. Tako so uvozne carine v OECD državah v povprečju kar 40 % (Uruguay Round limited..., 2001, str. EP/4), podpora v večini OECD držav pa naj bi ostala skoraj tako visoka kot v obdobju najvišje zaščite kmetijskih izdelkov v zahodni Evropi, saj je bila leta 1998 v razvitih državah še vedno enaka kot na začetku 90-ih (Agenda 2000 will liberate..., 1999, str. A/1). To odraža tudi odstotni PSE za povprečje držav OECD, saj je v obdobju med leti 1999 in 2001 glede na drugo polovico osemdesetih padel za 5 odstotnih točk (Agricultural Policies in OECD..., 2002, str. 40).

V letih 1998 in 1999 je podpora kmetom v OECD narasla v primerjavi s prejšnjimi leti in v naslednjih dveh letih rahlo padla, kar je ravno obratno gibanju cen kmetijskih proizvodov na svetovnem trgu (Agricultural Policies in OECD..., 2002, str. 30, 31). V povprečju so celotna sredstva kmetijstvu v teh državah, merjena s TSE, v obdobju med leti 1999 in 2001 znašala 1,3 % BDP (Agricultural Policies in OECD..., 2002, str. 49).⁴³ Kar tri četrtine teh je bilo namenjenih proizvajalcem (Legg, 2001, str. 30, 31), preostali del pa splošnim storitvam v kmetijskem sektorju. Čeprav prihaja do odmikov od ukrepov, povezanih s proizvodnjo, 72 % podpore kmetom v OECD še vedno prihaja v obliki ukrepov, ki ohranjajo cene pridelkov nad svetovnimi. OECD poleg tega ugotavlja, da članice 60 % celotne podpore kmetom izplačajo v

⁴⁰ URAA tu ni prinesel bistvenih sprememb (Beyond Seattle: options..., 1999, str. A/3), najbolj nedostopen za kmetijske proizvode pa je trg EU (Agenda 2000 to impact..., 1999, str. A/1).

⁴¹ Podatki so vzeti za sredino do konca 80 let, ko je bila podpora zelo visoka in to ne more biti pravo izhodišče za znižanje carin (Agenda 2000 and CAP reform, 1999, str. 30).

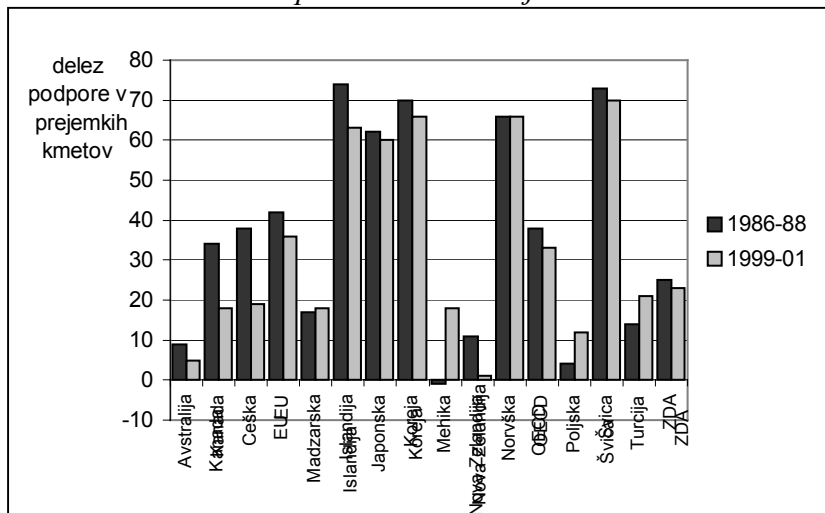
⁴² Samozaščitni ukrep ali »Special safeguard clause« (Official Journal of the European Communities, 1994, str. 23).

⁴³ To je znaten padec iz 2,2 % BDP v obdobju med leti 1986 in 1988.

obliki ukrepov, dovoljenih v STO, a vprašljivih glede na njihovo proizvodno nevtralnost. Razlog je očitno odpor s strani držav do zmanjšanja podpore svojim kmetom (Uruguay Round limited..., 2001, str. EP/4).

Posledice URAA prikazujemo na sliki 2 z analizo podpore kmetom v OECD državah pred in po pogajanjih. Podpora kmetom, merjena kot odstotni PSE, je po raziskavah OECD v obdobju 1999 in 2001 znašala povprečno 33 % bruto kmetijskih prejemkov v teh državah, vendar slika 2 prikazuje velike variacije med posameznimi državami. Medtem ko so prihodki kmetov leta 2001 v Švici vsebovali okoli 70 % sredstev podpore, je bil ta delež v Avstraliji le 4 %, v Novi Zelandiji pa le 1 %. Podpora kmetom v EU, ki zavzema kar preko tretjine celotnih podpor v OECD (US calls for elimination..., 2002, str. EP/2), je v tem letu znašala 35% njihovih bruto plačil in je glede na leto prej zrasla za 1 odstotno točko. V ZDA je bil delež podpore v bruto plačilih kmetov 21%, v državah kandidatkah pa povečini znaša (Poljska, Češka in Madžarska) polovico tistega v EU, čeprav narašča. Posebnost med kandidatkami predstavlja Slovenija, kjer znaša odstotni PSE 40 % ter s tem presega povprečje EU in OECD (Global Forum on Agriculture, 2002, str. 6).

Slika 2: PSE kot delež prihodkov v kmetijstvu v nekaterih članicah OECD



Vir: Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation., 2002, str. 39, 40.

Na podlagi slike 2 lahko ločimo štiri interesne skupine oziroma bloke, katerih predstavnice so države (Farm trade liberalisation..., 1999, str. A/1-/A3):

- Evropska Unija,
- ZDA in Kanada,
- Avstralija in Nova Zelandija,
- države v razvoju.

Skupaj z Japonsko, Norveško, Švico, večino držav vzhodne Evrope (predvsem s kandidatkami za članstvo) ter nekaterimi azijskimi in južnoameriškimi državami sestavlja EU protekcionistični blok. Ostale članice STO so tej skupini nadele vzdevek »Friends of multifunctionality«. V kmetijstvo želijo namreč vključiti tudi netrgovinske vidike (socialne, okoljevarstvene in strukturne funkcije kmetijstva ali z eno besedo njegovo večnamenskost⁴⁴), ki po mnenju zagovornic proste menjave služijo kot opravičilo za subvencije kmetom v okviru ukrepov modrega paketa (Farm trade liberalisation..., 1999, str. A/1).⁴⁵ Preko sporazumov o prosti

⁴⁴ Z drugo besedo poimenujemo večnamenskost kmetijstva tudi multifunkcionalnost (glej prilogo 2).

⁴⁵ Ukrepi modrega paketa so že opisani v okviru mehanizmov SKP v poglavju 1.2.1.

menjavi z državami v razvoju⁴⁶ skuša EU tudi te taktično pridobiti na svojo stran, nekaterim izmed njih pa je zaradi želje po zaščiti ranljivega kmetijskega sektorja pred tujo konkurenco blizu vidik večnamenske vloge kmetijstva (EU developing a new..., 2001, str. A/2).

ZDA in Kanada spadata v skupino »kvazi liberalcev«, saj želita večji dostop na tuje trge, a majhnega na svoje. Vendar pa so ZDA od sprejetja dokaj liberalnega kmetijskega zakona leta 1996 z letos sprejetim novim kmetijskim zakonom naredile korak nazaj proti protekcionistični politiki. Prvi zakon (»*Freedom to farm act*«) je namreč odpravil proizvodno vezana neposredna plačila kmetom, ostale podpore pa v večji meri izpostavil tržnim in dohodkovnim gibanjem. Z leti se te zmanjšujejo in kmetom dajejo svobodo pri odločitvi o vrsti in obsegu pridelkov (Erjavec et al., 1997, str. 104). Zaradi poslabšanja tržnih razmer od sprejetja zakona je nastala potreba po povečanju podpore. Tako letos sprejeti kmetijski zakon »*Farm Bill*« (Farm Security and Rural..., 2002, člen 107-171), ki bo povečal subvencije kmetom za 67 % v naslednjih šestih letih (US Senate approves..., 2002, str. N/7), ponovno vzpostavlja proizvodno vezano dohodkovno podporo na ravni pred letom 1996 (New US Farm Bill..., 2001, str. A/1), nekaj več sredstev za izvozna nadomestila,⁴⁷ večji poudarek pa bo po novem dan okoljevarstvu, razvoju in tržnim strukturam ter bolj učinkovitemu gospodarskemu razvoju podeželja (Veneman proposes dramatic..., 2001, str. N/1). Slednje precej spominja na evropsko kmetijsko politiko (Fischler welcomes new..., 2001, str. EP/6), vendar pa so ZDA manj predane naravi prijaznejšim oblikam kmetovanja in uvajanju varstva živali (Veneman proposes dramatic..., 2001, str. N/1). Najbolj sporen element novega zakona so anticiklična neposredna plačila, ki so po mnenju ZDA proizvodno nevtralna, kljub temu da kmetom omogočajo zagotovljene cene, hkrati pa ne omogočajo nadzora nad obsegom proizvodnje.

Predstavniki EU so zakon obsodili in predlagali, da se ta plačila vključijo v rdeči paket ukrepov (New US Farm Bill..., 2001, str. A/2). Analitiki napovedujejo, da bodo posledice podobne tistim, ki jih na trgu sproža SKP – spodbujanje proizvodnje, večji izvoz, pritisk na upadanje svetovnih cen in še večja potreba po državni pomoči. Kljub temu bo EU za podporo kmetom na leto še vedno porabila trikrat več kot ZDA (US abandons Freedom..., str. A/1). Mnenja analitikov o tem, ali bi EU še vedno spoštovala meje STO v primeru prenosa neposrednih plačil v rdeči paket, so deljena (EU aids could survive..., 1999, str. EP/8; New US Farm Bill..., 2001, str. A/2). ZDA so vsekakor zmanjšale svojo verodostojnost v očeh ostalih članic in nimajo več tako trdnih argumentov za zahtevo po znižanju izvoznih nadomestil, carin in podpore kmetom s strani ostalih (New US Farm Bill will..., 2001, str. A/2).

Avstralija in Nova Zelandija z nekaterimi državami Azije, južne Amerike in Afrike, povezane v skupino »Cairns«, predstavljajo liberalni blok.⁴⁸ Tudi z njihove strani so letele ostre kritike na račun sprejetega ameriškega kmetijskega zakona. Skupina si namreč prizadeva za odstranitev uvoznih ovir, radikalno znižanje izvoznih subvencij in zmanjšanje domače podpore, ki je po mnenju strokovnjakov ključ do odprave motenj na svetovnem trgu. Večnamenska vloga kmetijstva je po mnenju skupine le pretveza za nadaljnje subvencioniranje. Popuščati je pripravljena delno le pri manj razvitih državah, ki bi lahko izvajale liberalizacijo malo počasneje kot razvite (WTO members push..., 2001, EP/4). V njen prid govori tudi Svet za mednarodno politiko (IPC), ki je poudaril, da je liberalizacija svetovne kmetijske menjave na področju treh elementov URAA pomembna ne glede na nove vidike, kot so razvoj podeželja in varstvo potrošnikov. S tem v zvezi bi morali po njihovem mnenju modri paket postopno ukiniti ali

⁴⁶ Eden takšnih sporazumov se imenuje »*EBA-everything but arms*« - vse razen orožje. Prosta menjava bo precej obremenila proračun in cene v EU (An evolving pattern..., 2001, str. A/1).

⁴⁷ Vendar ne veliko, saj visoka domača podpora omogoča nižje in konkurenčne cene pri izvozu (US abandons freedom..., 2002, str. A/2)

⁴⁸ Sem spada že omenjena Kanada, a se v delovanju pogosto razhaja s preostalimi članicami.

poostri kriterije, kdaj se določen ukrep lahko vanj umesti (Agenda 2000 will liberate..., 1999, str. A/1-A/2).

Večja liberalizacija trgovine s kmetijskimi proizvodi bi koristila tudi državam v razvoju. Ta skupina pridobiva na pomenu in ima vedno večji vpliv v STO. Manj razvite države so zaradi nezadovoljstva z načinom obravnave njihovega položaja v mednarodni menjavi zaustavile pogajanja STO v Seattlu, kar je bil znak razvitim, naj začnejo v večji meri upoštevati njihove zahteve. Ockenden in Franklin (1995, str. 68) trdita, da je dogovor Blair House pokazal, da so mednarodna pogajanja lahko le igra dveh igralcev - EU in ZDA, ki želita obvladati svetovno trgovino, hkrati pa se ob večjem zanašanju na trg izogniti nestabilnosti svetovnih cen, ki spodkopavajo dohodke kmetov. Temu ni več tako, saj države v razvoju postajajo pomemben trg za razvite. Njihova moč se je povečala z vstopom Kitajske⁴⁹ v STO (China's WTO..., 2001, str. EP/2) in s formiranjem skupin kot npr. ASEAN, APEC⁵⁰ ali »*Like minded group*«,⁵¹ ki je zahtevala večji dostop na trg razvitih držav. Njene kritike so letele na necarinske ovire, npr. na sanitarna in fitosanitarna pravila EU ter na standarde o varstvu živali, ki jih postavljajo razvite države in naj bi bili le prikrito omejevanje uvoza.

Tudi FAO (WTO talks to focus..., 2000, str. A/2, A/3) pravi, da so države v razvoju po sprejetju URAA precej povečale uvoz iz razvitih držav, obratno pa se ni zgodilo zaradi še vedno visoke zaščite lastnih kmetijskih izdelkov. Kljub temu držav v razvoju ne moremo uvrstiti v liberalni blok, saj je zaradi različnih interesov te skupine njihov položaj v STO nejasen (WTO farm trade negotiations..., 2001, str. A/1- A/2). Neto izvoznice namreč zanima boljši dostop na trg razvitih, preostale države pa bi poleg tega rade zavarovale svoje razmeroma ranljive trge in proizvajalce. Zato so že zahtevale enakomerno znižanje uvoznih dajatev s strani razvitih držav za vse proizvode in poseben status zase na tem področju ter njihovo večjo poenostavitev in preglednost, kar velja tudi za administrativne postopke. Hkrati bi z visokimi carinami rade zaščitile svoje strateško pomembne proizvode, vendar razvite države niso navdušene, saj naj bi tako zapiranje trga ne koristilo nikomur (WTO members push..., 2001, str. EP/4).

V Dohi se je novembra 2001 začel nov krog pogajanj STO in opazovalci dogodek ocenjujejo kot napredek (Doha – a qualified success, 2001, str. A/1-A/2). Kljub temu so se uresničile napovedi, da se tam ne bo zgodilo nič dramatičnega glede premika k liberalizaciji (WTO round to have..., 2001, str. EP/4-EP/5). Izjava ministrov govori o odpravi izvoznih nadomestil, znižanju izkrivljajoče domače podpore in izboljšanju dostopa na trg za kmetijske proizvode, vendar pa se je EU trdnim obvezam, predvsem na pobudo Francije, izognila z dvoumnimi besednimi zvezami,⁵² po katerih naj izid pogajanj STO ne bi bil »*predmet vnaprejšnjega presojanja*«. Sama zaveza ima tako precej široko razlago, kar bo EU brez dvoma izkoristila, vendar pa jo vsaj v neki meri obvezuje k pogajanjem o večji liberalizaciji, kar bi utegnilo pomembno vplivati na prihodnje delovanje SKP (CAP under pressure as new trade round launched, 2001, str. EP/2).

⁴⁹ Kitajska se je zavezala zmanjšati izvozna nadomestila in povečati uvoz kmetijskih proizvodov, domačo podporo pa bo omejila na 8,5 % vrednosti outputa (China's WTO entry..., 2001, str. EP/2). S tem lahko postane pomemben nasprotnik EU na pogajanjih.

⁵⁰ Prihaja do nevarnosti, da bodo države v razvoju zaradi počasne liberalizacije menjave v okviru STO dale prednost regionalnim dogovorom, s katerimi lahko prav tako izkoristijo svoje prednosti, in izgubile zanimanje za pogajanja v STO. Tudi Avstralija in Nova Zelandija razvijata bilateralne dogovore z državami ASEAN, kjer leži večina njihovih prihodnjih trgov (Regional trade pacts..., 2000, str. A/1-A/3).

⁵¹ »*Like minded group*« sestavljajo države: Kuba, Dominikanska republika, El Salvador, Kenija, Honduras, Indija, Nigerija, Pakistan, Sri Lanka, Uganda in Zimbabve.

⁵² EU si je prizadevala, da je tekst v končni obliki izgledal takole: "...zaveujemo se k pogajanjem brez vnaprej določenega končnega izida s ciljem, da: se vidno izboljša dostop na trg; se znižajo vse oblike izvozne podpore s končnim ciljem odprave; se občutno zniža tržno izkrivljajoča domača podpora" (CAP under pressure..., 2001, str. EP/2).

Tudi netrgovinski vidiki kmetijstva v izjavi, vključeni predvsem na pobudo EU, ji bodo nedvomno služili kot izgovor za ohranjanje določene mere protekcionizma v kmetijski politiki. Enako funkcijo utegne imeti tudi dogovor o večstranskih pogajanjih o okoljevarstvu, kjer bi lahko bilo vključeno kmetijstvo. Izid je bil kljub temu zadovoljiv za obe strani, saj govori o znižanju izvoznih nadomestil, podobno tudi o uvoznih carinah, njihova popolna odprava pa je v tekstu omenjena, čeprav bežno in bolj v smislu dolgoročnega cilja (Doha – a qualified success, 2001, str. A/1).

Trenutni krog pogajanj STO z začetkom v Dohi bi lahko prinesel precejšnje novosti, saj se izteče mirovno določilo in ostale članice bodo lahko odkrito napadle evropsko kmetijsko politiko in postavile bolj konkretne zahteve. Kljub temu številni strokovnjaki menijo, da bo prišlo do podaljšanja tega določila, da se prepreči zaostrovanje mednarodnih odnosov pred novimi pogajanjimi. Poleg tega dogovor varuje tudi ZDA, saj je nov kmetijski zakon uveljavil nekatere »sumljive« ukrepe, ki najbrž ne bi vzdržali natančnejšega pregleda s strani mednarodne javnosti (Radical CAP reform..., 2002, str. A/3). Po napovedih naj bi bile v tem krogu teme pogajanj predvsem (Farm trade liberalisation..., 1999, str. A/1-A/3):

- izvozna podpora,
- dostop na trg,
- domača podpora,
- strožja opredelitev dovoljenih ukrepov zelenega paketa,
- netrgovinski dejavniki in povezava okolja s kmetijstvom,
- položaj manj razvitih.

Izvozna podpora predstavlja osrednji element bodočih pogajanj. Skupina Cairns ne vidi razloga za njen obstoj, saj spodkopava trajnostno kmetijstvo in delovanje mednarodnih trgov (New Cairns group plans..., 2000, str. EP/4). Zato skupaj z ZDA zahtevata zavezo za njeno popolno odpravo v pogajanjih v Dohi ali pa zelo občutna znižanja predvsem v EU, katere delež v svetovnih izvoznih nadomestilih naj bi znašal kar 85% (Growing momentum towards..., 2001, str. 22). Vsaka od obeh članic podaja svojo možnost, kako naj se znižanje izvede, vendar sta za EU obe preveč radikalni (OECD sees rise..., 2002, str. EP/2). Skupina Cairns želi povrh tega preprečiti, da se neuporabljena izvozna nadomestila iz prejšnjih let prenašajo naprej, ker ima to le še dodaten negativen vpliv na svetovne cene (Aid payments will..., 2000, EP/4-EP/5). EU pa opozarja tudi na ostale članice STO. ZDA naj bi se namreč posluževale izvoznih kreditov in dvomljive pomoči v obliki hrane revnim državam, Avstralija in Nova Zelandija pa naj bi preko državnih trgovinskih podjetij vplivali na svetovne cene.⁵³ Glede na izračune OECD naj bi bili izvozni krediti precej bolj tržno nevtralni kot izvozna nadomestila. Komponenta podpore za prvi ukrep naj bi bila v povprečju namreč le 3,6 %, pri izvoznih nadomestilih pa 100 % (WTO agriculture talks..., 2002, str. 39).

ZDA so po dolgem času privolile, da se vse oblike izvozne podpore, vključno z izvoznimi krediti in nadomestili, obravnavajo v okviru STO. EU pa od nje zahteva bolj konkretne obljube, preden bo sama ukrepala pri znižanju svoje izvozne podpore (OECD sees rise..., 2002, str. EP/2). Kljub temu je že pokazala delno pripravljenost popustiti, a pod pogojem, da bodo upoštevani njeni predlogi glede obravnave domače podpore in izvoznih kreditov v kmetijstvu. Scenariji EU in

⁵³ EU teh trditev ni dokazala. Po mnenju OECD pa naj bi bila sporna predvsem narava konkurence teh podjetij z ostalimi, ne lastništvo (Uruguay Round limited limited..., 2001, str. EP/4-EP/5). Kljub temu imata tudi EU in ZDA organe, ki uravnavajo trg, a se sami ne ukvarjajo s trgovino (npr. Evropska komisija) (Rules on state trading..., 1999, str. A/3-A/5).

ZDA se zopet razhajajo⁵⁴ (EU hints at..., 2002, str. EP/8). Dolgotrajno reševanje vprašanja izvoznih podpor, ki se po mnenju nekaterih analitikov v triletnem obdobju, ko naj bi se pogajanja zaključila, ne bo končalo (OECD sees rise..., 2002, str. EP/2), gre precej na škodo državam v razvoju, ki so v dokaj neenakem položaju z razvitimi, saj jim njihova uporaba ni dovoljena, če ukrep ni bil v veljavi že v baznem obdobju. Še večji problem je, da zanje nimajo potrebnih sredstev. Zato je nujno, da se vzpostavijo pravila, ki bodo omogočila dejansko in ne le hipotetično znižanje tovrstnih tržno motečih ukrepov (WTO farm trade negotiations..., 2001, str. A/1- A/2).

Z vprašanjem večjega dostopa na trg je povezano dejansko znižanje uvoznih dajatev. ZDA zahtevajo, da se znižanje teh začne pri dejanskih stopnjah, vendar naj bi ravno same v procesu tarifikacije postavile svoje carine 45 % nad dejansko vrednostjo necarinskih ukrepov, EU pa kar 60 % nad to vrednostjo, saj je to zanjo pomemben element pri zagotavljanju prehranske varnosti in zaščite njene proizvodnje (Farm trade liberalisation..., 1999, str.A/2). Skupaj z ostalimi zaveznicami zato želi le minimalno povečanje dostopa na svoj trg (Opening for WTO..., 2002, str. EP/6). Skupina Cairns pa želi spremembe carinskih kvot – znižanje carin, povečanje kvot, opredelitev nepreglednih in omejujočih metod in razmejitev legalnih in nelegalnih metod v STO (WTO farm trade..., 2001, str. A/2).

Znižanje domače podpore je po mnenju nekaterih analitikov ključno za zmanjšanje izvoznih nadomestil in uvoznih omejitev (EU seeks to establish..., 2001, str. A/2). V tem oziru lahko označimo kot smiseln predlog ASEAN, po katerem naj bi se domača podpora izvoznim izdelkom štela kot izvozno nadomestilo. Znižanje te bi prispevalo k znižanju drugih tržno izkrivljajočih mehanizmov (WTO talks to focus..., 2000, str. A/2-A/3). ZDA s skupino Cairns vztrajajo, da je potrebno ukrepe modrega paketa odpraviti,⁵⁵ ker niso popolnoma ločeni od proizvodnje. Ukrepi naj se razdelijo le v dve skupini: nedovoljene, ki jih je potrebno odpraviti in kamor bi najbrž spadala tudi neposredna plačila, ter dovoljene. EU temu ostro nasprotuje, saj ukrepi modrega paketa zanjo predstavljajo osrednjo vlogo pri postopnih reformah SKP in doseganju netrgovinskih (npr. socialnih, okoljevarstvenih) ciljev kmetijstva (EU developing new role..., 2001, str. A/2). V opravičilo postavlja trditev, da naj bi tovrstna podpora manj izkrivljala trg kot nekateri drugi ukrepi,⁵⁶ npr. ameriška dohodkovna plačila.

Skupina Cairns je edina, ki zahteva pregled in strožje opredelitve ukrepov zelenega paketa, saj po njenem mnenju tudi ti izkrivljajo delovanje trga in ne vsebujejo le proizvodno nevtralnih ukrepov (WTO talks to focus..., 2000, str. A/1-A/2). V STO so namreč določila glede proizvodno in menjalno nevtralnih ukrepov premalo natančna (Uruguay Round limited..., 2001, str. EP/4), zato je mogoče ukrepe, ki povečujejo podporo, zlahka prenesti iz enega v drugi paket. Ni še povsem jasno, kam naj bi spadala nedavno uvedena ameriška dohodkovna plačila, a tudi EU upa, da bi nova, enotna in po mnenju Komisije proizvodno ločena dohodkovna plačila srednjeročnega pregleda umestili v zeleni paket ukrepov STO. S tem bi se zavarovala pred zahtevami po njihovem nadaljnjem znižanju. Vendar zna tu naleteti na precejšnje probleme, saj bodo preostale članice verjetno težko sprejele razloge, s katerimi bi se večji del sredstev več kot 40 milijard vrednega kmetijskega proračuna prenesel med ukrepe brez obveze po njihovem zmanjšanju. Močan razlog leži v dejstvu, da bodo imeli evropski, pa tudi ameriški kmetje s

⁵⁴ EU zahteva, da se izračuna komponenta podpore v kreditu, garanciji ali zavarovanju in se upošteva kot izvozno nadomestilo, ZDA in skupina Cairns pa predlagata, da se določijo pogoji, pod katerimi se lahko dodeli kredite (trajanje, višina obrestne mere) (EU hints at export..., 2002, str. EP/8).

⁵⁵ Skupina Cairns zahteva novo opredelitev kazalca AMS, ki naj upošteva tudi podporo v okviru modrega paketa in njegovo čim prejšnjo odpravo.

⁵⁶ Finska študija je predvidela, da za EU 20 % znižanje domače podpore ne bi predstavljalo problema. To bi veljalo tudi v primeru, če bi se v ta kazalec vključila trenutna neposredna plačila (WTO round to have..., 2001, str. EP/3).

takimi plačili še vedno prednost pred ostalimi, ki teh ne prejemajo in dodatne spodbude za proizvodnjo. Aktivni spremljevalci dogajanj predvidevajo, da bo zelo verjetno prišlo do pregleda in nove strožje opredelitve pogojev za umestitev ukrepov v omenjeni paket (Fischler draws up battle..., 2002, str. A/2).

Vidik netrgovinskih dejavnikov in povezave okolja s kmetijstvom je po zaslugi EU pridobil veliko pozornosti. Gre za vlogo kmetijstva izven zgolj proizvodnega okvira, ki je po mnenju nekaterih izgovor za nadaljnje podpore kmetom ter povečevanje nevarinskih ovir (Agenda 2000 and CAP reform, 1999, str. 31). Nekatero manj razvite države in okoljevarstvene skupine pa ta vidik opravičujejo (EU developing new role..., 2001, str. A/2). Skupina Cairns meni, da so sami cilji kmetijstva legitimni, vendar bi se morali doseči s posebej usmerjenimi politikami, ne s podpiranjem proizvodnje. Ta le sproži nadaljnje neracionalno in večje izkoriščanje naravnih virov, ustvarjanje problemov in njihovo reševanje s pomočjo ukrepov zelenega paketa (Cairns group critical..., 2000, str. EP/4-EP/5). Tudi predstavniki STO se strinjajo in pravijo, da je prosta menjava prijazna okolju (WTO claims free trade..., 1999, str. EP/5-EP/6). Številni avtorji opozarjajo proti zlorabi okoljevarstvenih predpisov s strani držav, s katerimi bi te omejevale uvoz (Beyond Seattle: options..., 1999, str. A/3-A/5). Kljub temu je s podpisom kjotskega sporazuma o omejevanju izpuščanja škodljivih plinov in zmesi EU pridobila dodatno naklonjenost svetovne javnosti in hkrati dokazala, da je okoljevarstvo pomemben element njene politike, medtem ko so ZDA in Avstralija sporazum zavrnilo, ker bi zahteval zmanjšanje industrije in zaposlenosti (EU ratifies Kyoto..., 2002, str. 19).

Kmetijstvo po mnenju EU za manj razvite države predstavlja priložnost za izhod iz revščine, ker je v tej panogi njihova konkurenčnost primerljiva z ostalimi državami. Predstavniki Skupnosti zato poudarjajo koristi medsebojnih dogovorov, ki so jih sklenili z državami v razvoju o uvozu kmetijskih proizvodov brez carin in pozivajo ostale, da sledijo njenemu zgledu. Na ta način EU uspešno pridobiva politično podporo manj razvitih v STO pri uveljavljanju nevarinskih in drugih vidikov v kmetijstvu. A takšni dogovori so po mnenju kritikov le kaplja v morje za koristi manj razvitih. EU dano pomoč državam v razvoju namreč izniči z obsežnimi izvoznimi nadomestili svojim kmetom in tako zmanjšuje svetovne cene hrane, konkurenčnost in možnosti za izvažanje s strani manj razvitih (Cairns group critical..., 2000, str. EP4). Liberalni blok zato zagovarja stališče, da naj imajo pri liberalizaciji trga kmetijskih proizvodov te države večje ugodnosti. Tako bi lahko počasneje zniževale podporo svojim proizvodom in se bolj postopoma odpirale na svetovni trg kot razvite članice STO. Po mnenju Svetovne banke bi prosta menjava koristila tudi revnejšim državam, saj bi se znižali presežki iz razvitih držav, povečale izvozne možnosti manj razvitih in njihov dostop na trg, dvignile cene kmetijskih izdelkov in dohodki teh držav, neto koristi pa bi se po njenih izračunih povečale.⁵⁷ Zaradi manjših obdavčitev v odsotnosti subvencij bi se dvignil tudi realni dohodek potrošnikov razvitih držav. Povečala bi se raznolikost pridelave. Za najmanj razvite države, ki bi trpele lakoto zaradi višjih cen proizvodov, pa bi bilo na voljo več sredstev v obliki razvojne pomoči. Liberalizacija bi torej vodila do koristi manj razvitih in razvitih držav, problemi prehoda k temu modelu pa naj se po mnenju Svetovne banke rešujejo s pomočjo politik ločenih od mednarodne menjave (Farm trade liberalisation..., 1999, str. A/3).

Kljub naštetim koristim proste menjave ostaja skupina Cairns vedno bolj osamljena v klicih po liberalizaciji. Skupaj z ZDA sicer zahteva odpravo izvoznih nadomestil, a položaj slednjih glede dostopa na trg in domače podpore je manj jasen (Solbes et al., 1999, str. 24). K temu je prispeval tudi novi ameriški zakon o kmetijstvu. Zdi se, da se ZDA čedalje bolj približujejo stališču EU (US and EU moving..., 2001, str. A/1-A/2). Slednja ima ofenzivnejšo vlogo v STO kot v

⁵⁷ Čeprav kmetijstvo predstavlja le 5 % BDP držav OECD, bi odstranitev kmetijske zaščite dvignila neto koristi OECD za več kot četrtnino, če bi se ovire odstranile po celem svetu, in za dve petini, če bi se odstranile v državah OECD (Farm trade liberalisation..., 1999, str. A/1-A/3).

preteklih letih, saj je s potezami, kot so postopno preoblikovanje neposrednih plačil v okoljevarstvena, finančne spodbude za ekstenzivno pridelavo, in drugimi ukrepi dala vtis zavezanosti reformi. Po drugi strani z večnamensko vlogo kmetijstva zaenkrat dokaj uspešno opravičuje vlogo neposrednih plačil (EU developing new role..., 2001, str. A/1-A/2).

EU se je v novem krogu pogajanj STO pripravljena pogajati o treh glavnih elementih URAA predvsem zahvaljujoč reformi iz leta 1992, čeprav v omejenem obsegu (EU developing new role..., 2001, str. A/1-A/2), ker noče v celoti žrtvovati SKP. Z uveljavitvijo predlaganih enotnih dohodkovnih plačil bi se manevrski prostor EU v mednarodnih pogajanjih povečal, ker bi jih ostale članice STO verjetno pozitivno sprejele (Radical CAP reform plans ..., 2002, str. A/1). Kljub temu pogajanja v trgovinski organizaciji očitno niso eden izmed dejavnikov, ki bi občutno pospešil spremembe SKP. Prihodnje reforme Skupne kmetijske politike se bodo verjetno odvale, še preden se bodo končala pogajanja v STO. Po vsej verjetnosti bo prišlo tudi do podaljšanja mirovnega določila, da se zaščitijo ameriški interesi pri menjavi kmetijskih proizvodov. EU si je poleg tega uspela pridobiti precej somišljenikov, ki se strinjajo z vidikom večnamenske vloge kmetijstva. Ta bo v prihodnosti po vsej verjetnosti vir novih protekcionističnih ukrepov v kmetijstvu.

2.2. Notranji reformni pritiski

2.2.1. Interesi držav članic

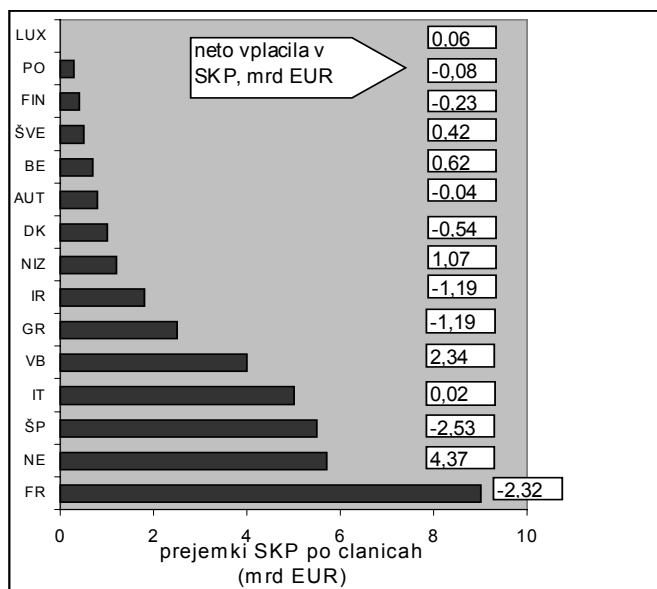
Analitiki so že pred časom opozarjali, da bo po letu 2000 prišlo do ponovnih proračunskih težav, saj so cene na mednarodnih kmetijskih trgih vztrajno padale, obseg proizvodnje pa je ob bolj ali manj stagnirajočem povpraševanju še naprej naraščal. Ponovno se odpirajo tudi debate o razmerju med tržno-cenovnimi in strukturnimi podporami ter o načinu financiranja kmetijstva (Erjavec et al., 1997, str. 97, 100). Položaj je dodatno zaostren, ker se tovrstne težave pojavljajo v času pogajanj o širitvi. Neto plačnice v kmetijsko blagajno predlagajo postopno odpravo neposrednih plačil, več sredstev pa naj se nameni razvoju podeželja (Berlin underlines German..., 2001, str. 28), kar bi olajšalo njihov javnofinančni položaj (razmerja vplačil so razvidna iz tabele 1 na str. 3). Takšna porazdelitev sredstev, ki kmetijstvo in kmete postavlja v novo vlogo, je bolj legitimna tudi v očeh potrošnikov in davkoplačevalcev, ki postajajo s SKP vedno bolj nezadovoljni, manj pa so nad temi »popravki« navdušeni kmetje, ki želijo prejemati denar za dejansko proizvodnjo, ne pa socialnih transferov. Kljub temu, da je njihov obseg v večini primerov nižji kot v razvitejših državah članicah, neposredna plačila revnejšim članicam ter novim kandidatkam predstavljajo določeno socialno varnost za kmete, zato se jim ne bodo kar tako odpovedale.

Različne poglede imajo države tudi glede okoljevarstva, ki postaja ena glavnih smernic SKP v prihodnosti. Severne države mu pripisujejo večjo vlogo, drugje pa preference javnosti niso tako izrazite (Brouwer, Lowe, 2000). Omenjene razlike v pogledih in administrativna nepreglednost, ki se bodo s širitvijo povečevale, sprožajo diskusijo o možnostih, da SKP vrne del pristojnosti državam članicam, kar vključuje tudi financiranje neposrednih plačil in strukturne politike (Erjavec et al., 1997, str. 98-100). Po mnenju Oskama in sodelavcev (2001, str. 37) bi renacionalizacija države prisilila k bolj kritični oceni sprememb v politiki, ki bi vodile do večjih izdatkov.

Glede na sliko 3 se države delijo na neto plačnice in neto koristnice iz kmetijske blagajne. Prva skupina držav, ki se zavzema za liberalnejši pristop v kmetijski politiki, so članice »Londonskega kluba«, kamor spadajo Velika Britanija, Švedska in Danska, včasih se pridruži

tudi Nizozemska, nedavno pa je iz njega izstopila Italija (Italy moves away..., 2002, str. EP/4). Zagovarjajo konec neposrednih plačil in nadzorovanja proizvodnje ter nižje cene hrane (Agenda 2000 and CAP reform, 1999, str. 9). Velika Britanija že tradicionalno zagovarja prosto menjavo, z nizko ceno hrane pa si je v preteklosti omogočila znižanje stroškov dela in zvišanje konkurenčnosti industrije (Ockenden, Franklin, 1995, str. 31, 32). V primerjavi z ostalimi članicami v večji meri zastopa interese potrošnikov. Čeprav imajo britanski kmetje koristi od podpore SKP, državo skrbi obremenitev proračuna. Podobno velja za Nizozemsko in Švedsko (EU more vulnerable..., 1999, str. A/3), medtem ko je Danska sicer neto prejemnica, a zaradi tradicionalne liberalne usmerjenosti vseeno zagovornica reform (Ockenden, Franklin, 1995, str. 32).⁵⁸ Zaradi razvitosti kmetijstva bi imela precejšnje koristi od liberalizacije, posebno od ukinitve kvot. Večji pomen v kmetijstvu te države dajejo ekologiji, zato zagovarjajo prenos sredstev v drugi steber kmetijske politike (Dutch stress CAP..., 2002, str. EP/7).

Slika 3: Poraba sredstev iz kmetijske blagajne po državah članicah (v mrd EUR) in neto vplačila vanjo (mrd EUR) v letu 2000



Vir: Will those modest proposals provoke mayhem down on the farm?, 2002, str. 26.

Nova članica kluba zagovornic liberalizacije je Nemčija (Berlin underlines German..., 2001, str. 28), nekoč precej tradicionalno usmerjena država z močnimi in politično vplivnimi kmečkimi lobiji. V preteklosti je s politikom omejevanja proizvodnje in višanja cen kmetijskih izdelkov ščitila kmete (Ockenden, Franklin, 1995, str. 28). Zamenjava oblasti s socialno demokratsko stranko (SPD),⁵⁹ ki je kmetom manj naklonjena kot dolgo vladajoča nemška krščanska stranka (CDU), in širitev Nemčije na vzhod, kjer so nasprotno kot na zahodu kmetije večje in bolj učinkovite, sta pomembno spremenili pojmovanje kmetijstva v državi (Ockenden, Franklin, 1995, str. 28). Prelomnico so pomenile tudi uničujoče posledice po odkritju primerov okužbe govedu z BSE, nekatere medijsko odmevne prehranske afere, vzporedno s tem pa tudi prihod ministrice za kmetijstvo in varstvo potrošnikov Künast iz stranke Zelenih. Nemška kmetijska politika je poudarke začela dajati organskemu in ekstenzivnemu kmetovanju, razvoju podeželja ter varstvu živali (Main German party..., 2001, str. EP/1-2).

⁵⁸ Le malo ključnih danskih kmetijskih proizvodov je pokritih z režimi SKP, zato Danska do Skupnosti ne čuti velike navezanosti (Ockenden, Franklin, 1995, str. 32).

⁵⁹ Že pred reformo leta 1992 je SPD predlagala, da se uvedejo neposredna plačila, ki bi zamenjala tržno-cenovne ukrepe (A lasting change..., 2002, str. A/1-2).

Nemški razlog za reformo SKP je toliko močnejši zaradi dejstva, da prispeva kar tretjino sredstev v evropski proračun. To breme skuša odpraviti z zahtevami po obvezni modulaciji, enotnih plačilih na hektar površine, degresivnosti neposrednih plačil, prenosu sredstev v drugi steber SKP ter odpravi nadzora proizvodnje in mlečnih kvot v srednjeročnem pregledu (Berlin underlines German..., 2001, str. 28). Nemčija je tako prešla v tabor zagovornikov reforme in prelomila dolgo nedotakljivo navezo s Francijo. Obstajajo možnosti, da se ta vidik po jesenskih volitvah⁶⁰ spremeni, če bi v vlado zopet prišla CDU⁶¹ (An evolving pattern..., 2001, str. A/1-A/2), po mnenju mnogih poznavalcev pa je zelo verjetno, da po novih volitvah v vladi ne bo več prisotna stranka Zelenih (Fischler draws up battle..., str. A/2). Kljub temu nekateri trdijo, da je sprememba stališča Nemčije, kot ga je v manifestu predstavila SPD, dokončna (Main German party..., 2001, str. EP/1-2) in tudi CDU naj bi omilila svoje nasprotovanje reformi SKP (Fischler draws up battle lines for CAP mid-term review, 2002, str. A/2). Svoj prestop v londonski klub je Nemčija potrdila na skupnem srečanju s kmetijskimi ministri iz Nizozemske, Velike Britanije, Danske in Švedske pred srednjeročnim pregledom SKP (CAP pro-reform..., 2002, str. EP/3). Z reformno usmerjenimi predlogi Komisije je zadovoljna, poleg Velike Britanije pa jo utegne motiti ukrep, s katerim bi omejili maksimalne zneske neposrednih plačil. Skupina štirih z Nemčijo na čelu nasprotuje uvedbi neposrednih plačil za kandidatke. Vpliv reformnega kluba pa očitno ni majhen, saj so zaenkrat uspeli zaustaviti pristopna pogajanja na področju teh plačil in jih prestaviti na jesen po nemških volitvah.

Na nasprotnem polu je Francija, ki ima kot največja kmetijska država v EU ter največji proizvajalec in izvoznik kmetijskih proizvodov Skupnosti precejšnje finančne koristi od protekcionizma SKP (An evolving pattern..., 2001, str. A/2). Še leta 2000 je dobila kar četrtno sredstev iz EKJUS (France takes lion's share..., 2001, str. EP/6). Stališče Francije glede vloge SKP je kljub temu mestoma nejasno (Kjeldahl, Tracy 1995, str. 39). Na eni strani si veliki proizvajalci želijo povečati učinkovitost in izvozni potencial za svoje proizvode, na drugi pa so majhni kmetje motor protekcionističnih zahtev. Čeprav slednji predstavljajo manjšino, prevladuje mnenje, da se mora tudi za njih najti rešitev. Tudi zato je prihodnjo usmerjenost francoske kmetijske politike težko oceniti (Ockenden, Franklin, 1995, str. 30). Francoski predsednik je bil eden ključnih akterjev, ki je pripomogel, da reforme SKP v Agendi 2000 niso bile tako korenite, kot je bilo sprva mišljeno. Preprečil je ideje o degresivnosti neposrednih plačil ter renacionalizaciji in omogočil velike koristi svojim kmetom.⁶² Po drugi strani se Francija strinja z reformami po izteku obdobja, določenega z Agendo 2000, v smislu povečanja sredstev za ukrepe drugega stebra, a ne na račun prenosa le-teh iz prvega (Commission tables radical..., 2002, str. EP/4). Bila je med redkimi članicami, ki so v svoji kmetijski politiki izpeljale prostovoljno modulacijo in čeprav jo je zaradi težav opustila,⁶³ novi francoski kmetijski minister želi, da se v srednjeročnem pregledu poenostavijo ukrepi razvoja podeželja in modulacije. Nasprotuje pa zniževanju neposrednih plačil (France outlines conservative..., 2002, str. 33).

⁶⁰ S strani davkoplačevalcev bolj sprejemljiva podpora kmetom je tudi predvolilna taktika SPD pred volitvami v jeseni leta 2002 (Berlin underlines German..., 2001, str. 28).

⁶¹ Navdušenje za reformo kmetijske politike morda že tako ali tako usiha, saj je ministrici za kmetijstvo Künast uspelo v nemško kmetijsko politiko vnesti le omejeni program modulacije (Germany agrees limited..., 2001, str. EP/9). Program naj bi trajal le eno leto in le 2 % najvišjih plačil kmetom bi bilo prenesenih v razvoj podeželja in kmetijsko-okoljevarstvene ukrepe, medtem ko je ministrica ciljala na 3-6 % (Künast setback on modulation plan, 2001, str. 35).

⁶² Priznal je, da je »reforma kmetijstva past za Francijo, saj bi se s tem precej zmanjšala njena sredstva iz SKP« (CAP modification – more..., 2001, str. A/2).

⁶³ Francija ni mogla porabiti vseh pobranih sredstev zaradi zapletene administracije in zahtevnih kriterijev. Nekateri proizvajalci so pozdravili moratorij na modulacijo, prav tako glavna kmečka unija FNSEA, radikalna skupina pa je bila razočarana, saj je bil to eden redkih načinov, da se omogoči bolj pravična razporeditev sredstev (France abandons modulation, 2002, str. N/1).

Predzadnji, reformam bolj naklonjeni, francoski kmetijski minister Glavany⁶⁴ je našel soglasje z nemško ministrico o povečanju sredstev za razvoj podeželja (New Franco-German..., 2001, str. EP/2), degresivnosti in modulaciji neposrednih plačil ter o ustanovitvi tretjega stebra SKP (French & German ministers..., 2001, str.35). Zmaga konzervativnega Chiraca na francoskih volitvah leta 2002 pa je uničila upanja reformnega tabora članic, da bi si pridobile novo zaveznico⁶⁵ (Jospin loss mars..., 2001, str. EP/2). Novi francoski minister Gaynard je konzervativno usmerjen in nasprotuje večjim reformam v srednjeročnem pregledu, čeprav teh ne izključuje po preteku proračunskega obdobja 2000-2006 (France outlines conservative..., 2002, str. 33).

Na splošno strokovnjaki zato Francijo postavljajo na čelo držav, ki nasprotujejo kmetijskim reformam, saj bi najbolj škodile prav njej. Med ostalimi zaveznicami so še Belgija, ki ukrepom prvega stebra še vedno pripisuje velik pomen (Germans and Sweedes drive..., 2001, str. EP/2), Irska, ki iz evropskega proračuna prejema zavidljivo visoka sredstva in katere državljani so na referendumu glasovali proti širitvi (Irish oppose CAP revolution, 2002, str. EP/3), do določene mere pa tudi Španija, Portugalska, Grčija, ki so vse prejemnice sredstev kohezijskega sklada, Luxemburg, Finska in Avstrija (2002: a year of quiet..., 2002, A/2). SVED bodo predvidoma njihove zaveznice in vse našete države so se postavile po robu zahtevam četverice po ukinitvi neposrednih plačil kandidatkam. Francoski minister je že obiskal Poljsko za utrditev odnosov, saj naj bi kot dve največji kmetijski državi v Uniji imeli podobne interese, to je proti deregulaciji in liberalizaciji kmetijske politike, ki gre po njunem mnenju predaleč (France seeks Polish..., 2002, str. EP/3).

Posebej lahko omenimo še blok južnih držav članic, ki imajo glede usmeritve kmetijske politike dodatne zahteve. Nezadovoljne so predvsem z razdelitvijo sredstev SKP, saj ta pri neposrednih plačilih favorizira »severne proizvode« (Ockenden, Franklin, 1995, str. 33). Tudi srednjeročni pregled ohranja trenutno porazdelitev sredstev med članicami, zato so južne države glede tega izrazile precej nezadovoljstva. So pripadnice ideje protekcionizma v kmetijstvu, a zahtevajo večjo zaščito v SKP predvsem za svoje proizvode.⁶⁶ To bi pomagalo odpraviti velike neenakosti med regijami EU in dohodki kmetov, kot je razvidno iz slike 4. Vendar Ockenden in Franklin (1995, str. 61) trdita, da je to skoraj nemogoče, saj bi denar za južne države morali vzeti od ostalih članic, kar je politično težko sprejemljivo in zapleteno, ker bi se morala postaviti nova pravila glede dodeljevanja plačil. Najbolj se dohodkovne neenakosti odražajo na Portugalskem, kjer dohodki kmetov dosegajo le tretjino povprečnega dohodka evropskih, a portugalski kmetje kljub temu v povprečju dobijo petkrat manj sredstev kot ostali (Cunha, 2002, str. A/1). Razlog je v proizvodjanju pridelkov, ki so podpore iz SKP deležni v manjši meri, proizvodnje pa ne morejo povečati zaradi že dodeljenih kvot. Tako je Portugalska ob svoji podrazvitosti glede na povprečje EU celo neto plačnica v kmetijsko blagajno. Ta blok si bo zaradi podobnosti v težavah zelo verjetno pridobil zaveznice s strani SVED v razširjeni EU in še okrepil svoje zahteve.

Tudi Erjavec in sodelavci (1997, str. 71) ugotavljajo, da večino sredstev na ravni članic prejmejo tiste, ki so sicer revnejše v primerjavi z ostalimi, a so njihove značilnosti močna razvitost in ugodnejša velikostna struktura kmetijstva. Irska, ki je bolj razvita od Grčije, je zaradi svoje institucionalne razvitosti sposobna pridobiti več sredstev kot slednja. Veliko sredstev pa dobijo tudi članice, ki so dobro razvite in močno kmetijsko izvozno usmerjene kot npr. Danska. Kljub temu so politična stališča južnih držav različna in spremenljiva. Italija je nekaj časa sodelovala v

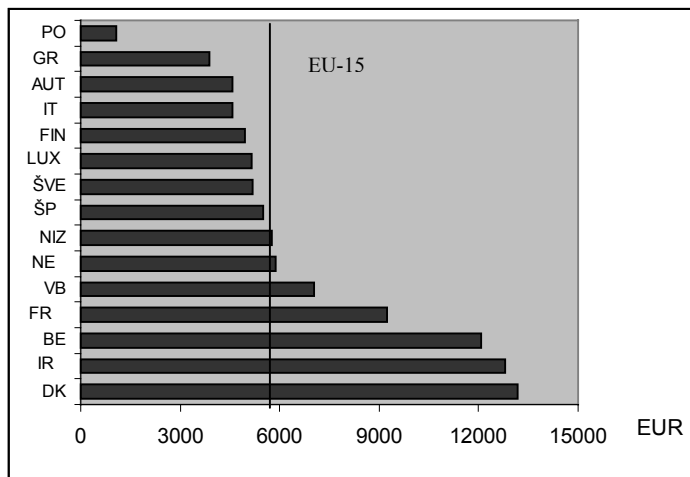
⁶⁴ Kmetijski minister v času Jospinove vlade med leti 1998 in 2002.

⁶⁵ Socialist Jospin bi po mnenju nekaterih poznavalcev prinesel svež veter v francosko kmetijsko politiko (EU paymasters block..., 2002, str. EP/2).

⁶⁶ Kljub temu gre 75 % sredstev SKP petim največjim članicam, med katerimi sta tudi Španija in Italija (poleg Francije, Nemčije in Velike Britanije) (Report published on CAP spending in 1999, 2001, str. 28).

londonskem klubu, dokler niso ugodili njenim zahtevam po višjih mlečnih kvotah (Italy moves away..., 2002, str. EP/4), nato pa je s prihodom desno usmerjene Berlusconijske vlade postala nasprotnik reform SKP.⁶⁷ V svojem predlogu o prihodnosti SKP predlaga povečanje števila ukrepov tržno-cenovne politike, s čimer bi spodbujali zaposlenost, okoljevarstvo in kakovost proizvodnje, večji pa naj bi bil tudi njen delež v SKP, sorazmerno z veliko kmetijsko proizvodnjo (Italy presents ideas..., 2002, str. 3,4).

Slika 4: Letni prejemki na zaposlenega v kmetijstvu, gozdarstvu, ribištvu in lovstvu iz jamstvenega dela EKJUS po posamezni članici v letu 2000



Vir: The Spanish Agrofood Sector and Rural Environment: Facts and Figures, 2002.

Za reformno pobudo v tem taboru je poskrbela Portugalska z razmeroma naprednim predlogom o prihodnji podobi kmetijske politike, ki bi težila k večji ločenosti plačil od proizvodnje in spodbujanju kakovosti hrane. Portugalska je ena od članic, ki je prav tako uvedla modulacijo in se zavzema, da bi ta postala obvezna za vse. Od Nemčije, ki je novinka v bloku reformistov, se razlikuje po tem, da poudarja skupne evropske ukrepe in ne nacionalne kmetijske politike (Portugal enters CAP..., 2001, str. EP/4). Prejeta sredstva iz kmetijskega in strukturnega sklada so vseeno prevelika, da bi se jim odpovedala, nima pa zadosti lastnih sredstev za vodenje načrtovane kmetijske politike. Tako je v skladu s predlogi srednjeročnega pregleda pripravljena sprejeti za vse obvezno modulacijo, vendar le ob sočasni prerazdelitvi sredstev iz prvega stebra in povečanju njej določenih kvot (Commission tables radical..., 2002, str. EP/5).

Pomembna sprememba v težišču sil Skupnosti je prekinitev konzervativnega nemško-francoskega sodelovanja zaradi nemških proračunskih problemov in vzpostavitev novega reformno usmerjenega angleško-nemškega zavezništva, ki si prizadeva za enakomernjšo prerazdelitev bremena vplačil. Reformni klub je največji zaveznik komisarja Fischlerja pri uveljavitvi reform, v Svetu pa sestavlja precej močno manjšino tako imenovanih »severnih zaveznic«, ki lahko preprečijo neuspeh predlogov Komisije (Fischler draws up battle..., 2002, str. A/2). Vendar ohranja Francija z dokaj protekcionističnimi zahtevami v kmetijstvu kljub temu podporo večine preostalih članic, zraven pa narašča še nezadovoljstvo južnih držav, ki želijo več koristi iz SKP. Zato kakšnih bolj korenitih sprememb v SKP po srednjeročnem pregledu ni mogoče pričakovati, saj bodo naporii usmerjeni predvsem v iskanje kompromisov med članicami. Vendar reform ne gre popolnoma izključiti po letu 2006. Nasprotja med članicami se že zmanjšujejo. Francija je namreč pokazala naklonjenost reformam po letu 2006, nasprotni blok pa voljo odobriti neposredna plačila kandidatkam do leta 2007.

⁶⁷ Italijanski predlog zavrača degresivnost plačil, modulacijo in renacionalizacijo. Reforme naj počakajo do leta 2006, ko bo čas za nove finančne projekcije (Italy presents ideas..., 2002, str. 3,4).

2.2.2. Kmetijske interesne organizacije

Spremembe v politiki in novi časi se poznajo tudi v mnenjih in politično-interesnem delovanju kmetijskih interesnih organizacij.⁶⁸ Erjavec in sodelavci (1997, str. 99) menijo, da se posodobitev kaže v manjšem zagovarjanju temeljnih političnih vrednot in vztrajanju o nacionalnem pomenu kmetijstva, saj so na oblast prišle nove stranke z drugačnimi stališči (Ockenden, Franklin, 1995, str. 26), kar dokazuje Nemčija, kjer imajo trenutno potrošniki glavno besedo (Fischler draws up battle...2002, str. A/2). Tako so MacSharryjevo reformo, ki je spremenila glavne stebre podpore v SKP, kmetje morali sprejeti kot tudi določila URAA (Ockenden, Franklin, 1995, str. 27). Nekatere kmetijske organizacije so zato že spremenile svoje programe in zagovarjajo večjo usmeritev k podjetniškemu pristopu v kmetijstvu,⁶⁹ zahteve po zaščiti pa niso več tako odločne (Erjavec et al., 1997, str. 99). Vendar se kmetijske organizacije v imenu kmetov borijo za čim manjše spremembe SKP, ki je sodeč po raziskavah Eurostata kmetom v Skupnosti leta 2001 v povprečju omogočila 3,3 % višji dohodek v primerjavi z letom poprej (Sharp rise in CEEC..., 2002, str. EP/6), čeprav ne smemo pozabiti na že omenjene precejšnje razlike med prejemki kmetov posameznih držav. Do sedaj je kmečkim organizacijam zaradi dokaj tesnega sodelovanja s Komisijo in možnosti vplivanja na odločitve v kmetijski politiki po večini uspelo preprečiti radikalnejše spremembe SKP. Ostro nasprotujejo tudi reformam srednjeročnega pregleda, ker v njem vidijo grožnjo znižanja dohodka. Do določene mere je tu potrebno upoštevati argument kmetijskih organizacij, da so tudi kmetje podjetniki in težko delajo ob stalnih spremembah pravil (German and Sweedes drive..., 2001, str. EP/1-2), poleg tega pa se povečuje tveganost poslovanja. Čeprav kmečke interesne organizacije priznavajo pomen razvoja podeželja, odločno nasprotujejo zmanjšanju tržno-cenovne podpore. Višjo kakovost hrane kot enega od osrednjih ciljev spreminjajoče se kmetijske politike pa bi morali po njihovem mnenju potrošniki plačati dražje (EU farm leaders ..., 2002, str. EP/1-EP/2).

2.2.3. Administrativni aparat

Poznavalci pravijo, da se je SKP oblikovala v sodelovanju med kmetijskimi interesnimi skupinami in kmetijsko birokracijo. Vendar pa se je slednja zaradi izpostavljenosti stalnim kritikam strokovnjakov in javnosti odločila dati večji pomen bolj sprejemljivim ciljem strukturne in regionalne politike v kmetijstvu (Erjavec et al., 1997, str. 99). To dokazujejo že originalni predlogi Evropske komisije v Agendi za doseg socialnih, okoljevarstvenih in regionalnih razvojnih ciljev ter postopno odpravo povezave med proizvodnjo in plačili. Ti se na koncu zaradi premajhne podpore v Svetu ministrov niso uresničili (EU's WTO mandate..., 1999, str. A/2; The UK Curry report..., 2002, str. A/3). Z dokaj radikalnimi predlogi srednjeročnega pregleda si Komisija ponovno prizadeva v ospredje postaviti želje potrošnikov. Po mnenju nekaterih si z njimi komisar Fischler želi ustvariti sloves svojega predhodnika MacSharryja pred iztekom mandata (Fischler draws up battle..., 2002, str. A/2). Kljub temu opozarjamo na trditve Tracyja in Kjeldahla (1994, str. 100), da so kmetijski lobiji precej bolje organizirani in imajo pomemben vpliv na predloge Komisije, zaradi česar je notranja politična sila prešibka za spremembe. Poleg tega ima administrativni aparat osnovno težnjo po samoohranitvi in povečevanju oblasti ter vpliva (Stanovnik, 1998, str. 25). Pomembnejši pritiski na reformo morajo zato po mnenju Tracyja in Kjeldahla (1994, str. 100) priti od zunaj. V MacSharryjevi reformi so glavni pritisk predstavljali predvsem proračunski problemi. Za novo vlogo kmetijstva se zavzemajo tudi člani evropskega parlamenta, prav tako pa si želijo v večji meri sodelovati pri sestavi kmetijske

⁶⁸ COPA predstavlja glavno kmečko organizacijo, ki združuje vsa kmečka združenja, npr. COGECA (Združenje evropskih zadrug), CEJA (združenje mladih kmetov) idr. (EU farm leaders reject..., 2002, EP/1).

⁶⁹ Britanski kmetje so napisali radikalen dokument »Real choices« kot posledica zavedanja, da je SKP dosegla svoje meje delovanja (Ockenden, Franklin, 1995, str. 26).

zakonodaje in vplivati na kmetijsko politiko (Mid-term review..., 2001, str. 9). Čas za spremembe je prišel, vendar pa so se države precej nepripravljene odreči svojemu vplivu na SKP, ki prinaša finančne koristi.

2.2.4. Organizacije potrošnikov

»Odločitveni procesi v SKP še vedno niso pregledni, odprti in odgovorni«. Tako misli med drugimi tudi britanska zveza potrošnikov, željna sprememb v načinu odločanja v kmetijski politiki EU (CAP reform – culture..., 2001, str. A/1-2). Le sočasno sodelovanje ljudi, zadolženih za finančne vidike, kakovost in varnost hrane, okoljevarstvene, socialne in gospodarske zadeve lahko po njihovem mnenju prinese radikalne spremembe v politiko razvoja podeželja in kmetijstva. Tudi Ockenden in Franklin (1995, str. 27) trdita, da so okoljevarstveni, socialni in drugi problemi redko našli mesto v predlogih Komisije, a to se zdaj spreminja. Vendar pa prisotnost izključno kmetijskih strokovnjakov po mnenju zveze povečuje možnost vplivanja kmetijskih interesnih organizacij,⁷⁰ saj te lahko sodelujejo v procesu odločanja o kmetijski politiki EU, medtem ko potrošniki te pravice nimajo.⁷¹ Kritike letijo tudi na dejstvo, da je SKP »predraga«, saj dobijo kmetje, ki predstavljajo manj kot 6 % delovne sile in proizvedejo 2 % proizvoda EU, skoraj polovico sredstev proračuna Skupnosti in imajo veliko politično moč.⁷² Ob tem velja poudariti, da prihodke proračuna Skupnosti predstavljajo predvsem sredstva iz naslova davka na dodano vrednost,⁷³ posebne dajatve na BDP posamezne članice, kjer so bogatejše bolj obremenjene, in carinske dajatve, skupna vplačila pa ne smejo preseči 1,27 % BNP posamezne države članice (The Spanish Agrofood Sector..., 2002).

Zveza potrošnikov meni, da je zaradi pomanjkljivosti v odločanju SKP nujna uvedba ukrepov, ki bodo uravnovesili zahteve splošne javnosti in kmetijske skupnosti (CAP reform – culture..., 2001, str. A/1-2). Vendar je po mnenju Tracyja in Kjeldahla (1994, str. 92) glavna slabost skupine potrošnikov in davkoplačevalcev, ki zagovarja liberalizem kmetijske politike, njihova razpršenost. Kmetje so precej bolje organizirani in bolj uspešni pri lobiranju. Kljub temu naj bi bili predlogi srednjeročnega pregleda po mnenju komisarja Fischlerja usmerjeni predvsem k potrošnikom (CAP reform concept..., 2002, str.8), vprašanje pa je, ali bodo davkoplačevalci pripravljeni sprejeti dejstvo, da bi kmetje po novem prejeli plačila brez pogojevanja s proizvodnjo (Radical CAP reform..., 2002, str. A/1).

2.2.5. Okoljski pritiski

Kot smo že pogosto omenili, SKP prispeva k škodi v okolju, vendar jo z ukrepi ponekod tudi preprečuje. Varovanje okolja v vedno večji meri postaja del kmetijske politike,⁷⁴ vendar so po mnenju Brouwer-ja in Lowe-a (2000, str. 325-326) rezultati Agende 2000 z vidika okoljevarstva in razvoja podeželja razlog za razočaranje, saj:

- podaljšujejo proizvodne subvencije, ki vzpodbujajo intenzivno kmetovanje in še drugače uničujejo okolje,
- ne izpolnjujejo obljub o ustanovitvi politike podeželja kot drugega stebra SKP,

⁷⁰ Ministri svoje odločitve sprejemajo le na podlagi Posebnega komiteja za kmetijstvo (CAP reform – culture..., 2001, str. A/1).

⁷¹ Erjavec in sodelavci (1997, str. 98) se strinjajo, da je SKP izpostavljena zlorabi in goljufijam.

⁷² Nobena druga panoga v Evropski komisiji nima svojega generalnega direktorata in vladnih oddelkov v EU (CAP reform – culture..., 2001, str. A/2).

⁷³ Vsaka članica prispeva 1,4 % zbranih sredstev iz tega naslova (The Spanish Agrofood Sector..., 2002).

⁷⁴ To bi po mnenju Evropskega okoljevarstvenega urada (EEB) zahtevalo večjo decentralizacijo kmetijske politike, centralizacijo okoljevarstvene politike ali izboljšano povezavo obeh s skupno strategijo (Greener CAP no more..., 1999, EP/6-EP/7).

- bo odlog mlečne reforme prispeval k problemom onesnaženja s kmetijskimi odpadki, nitrati, posledica pa bo še večja intenzifikacija⁷⁵ in
- so režimi za številne mediteranske proizvode ostali nespremenjeni (npr. ovčje meso).

Pozitivne značilnosti Agende so po njunem mnenju nova uredba za razvoj podeželja ter možnost decentraliziranega in integriranega planiranja kmetijskega okoljevarstva, možnost pogojevanja izplačila neposrednih plačil s predpisanimi okoljevarstvenimi pravili držav, enotna plačila za območja z okoljskimi omejitvami, spodbujanje ekstenzivne pridelave in okolju prijaznejših oblik kmetovanja ter povečanje izdatkov za kmetijske okoljske ukrepe z modulacijo. Z novimi predlogi srednjeročnega pregleda naj bi modulacija postala obvezna, enotna dohodkovna plačila kmetov pa bi se tako sčasoma znižala za petino na račun povečanja sredstev za ukrepe razvoja podeželja. Takšno potezo zagotovo najbolj odobravajo okoljevarstveniki. Poleg tega naj bi po predlogih okoljevarstvena pravila postala bolj obvezujoča, saj naj bi mnoge države postavile enostavne in z vidika varovanja okolja ne preveč učinkovite pogoje (Fischler outlines vision..., 2001, str. EP/1). Težava pa je v tem, da same najbolje vedo, kateri so njihovi najbolj pereči problemi in kako jih reševati. Gre torej predvsem za vprašanje odnosa posamezne države do okoljevarstva.

Ockenden in Franklin (1995, str. 37-50) pravita, da so severne države precej bolj ekološko osveščene kot ostale, kar se vidi v večjem deležu sredstev, namenjenih okoljevarstvu. Brouwer in Lowe (2000, str. 277) izpostavita Dansko, ki z močnimi interesnimi skupinami aktivno sodeluje pri oblikovanju evropske okoljevarstvene politike, medtem ko so južne države (tudi Irska) tu pasivne in ukrepe upoštevajo povečini zaradi denarja. Avtorja trdita (2000, str. 276), da je to tudi posledica odseva moči kmetijskih lobijev. Ponekod kmetje državne okoljevarstvene predpise pojmujejo kot vmešavanje države v njihove pravice nad zemljo. Poleg tega so potrebne tudi spremembe v zavesti in odnosu prebivalcev do okolja (Buller, Wilson, Höll, 2000, str. 238). Vendar slednji izpostavijo problem, da so kmetijski okoljski ukrepi pogosto pisani na kožo severnih držav (prav tam, str. 253). Problematika okoljevarstva se po Ockendenu in Franklinu (1995, str. 37-50) kaže v:

- ekoloških problemih, ki so zelo prostorsko specifični, zato bi morali tu aktivirati politike na regionalni ali lokalni ravni,
- vprašanju problema javnih dobrin. Avtorja trdita, da je odsotnost oziroma nepravilno delovanje trga le potreben, ne pa tudi zadosten pogoj za vključevanje države,
- vprašanju izmenjave med cilji kmetijske politike in okoljevarstvene zaščite,
- težavni monetarni oceni vrednosti okoljskih storitev (ali nasprotno obremenitev) s strani kmetijstva. Težko je namreč najti in identificirati stroške, ti so zunanji in jih družba občuti preko okolja, ter koristi določenih akcij za družbo.

Rešitvi sta s tržnega vidika po njunem mnenju dve (prav tam, str. 48). Na strani povpraševanja je to pripravljenost potrošnikov, da plačajo višje stroške okolju prijaznejšega kmetovanja⁷⁶ ali pa subvencioniranje ekoloških kmetov na račun tradicionalnih. Analitiki so kritični glede takšnih predlogov, saj bi se organsko kmetovanje povečevalo na račun obdavčenja učinkovitega kmetovanja. Po njihovem mnenju bo namreč trg skupaj z mednarodno priznanimi zdravstvenimi in kakovostnimi standardi zagotovil, da bo industrija proizvedla, kar potrošniki želijo, saj nihče -

⁷⁵ Vendar Ockenden in Franklin (1995, str. 50) trdita, da ne gre nujno za nasprotje med intenzivnim kmetovanjem in okoljevarstvom, ampak predvsem za problem tehnike, ki bi omogočila višje donose, manjše emisije v okolje in boljše absorpcijo končnega proizvoda.

⁷⁶ Potrebna bi bila učinkovita trženjska podpora, vključujoč označevanje blaga in poudarjanje koristnosti takšnega kmetovanja, saj je večina porabnikov še vedno precej bolj cenovno kot okoljsko občutljivih. Vprašanje pa je, kako obravnavati države, ki imajo drugačna pravila, s katerimi so bolj konkurenčne.

kmetje, potrošniki niti davkoplačevalci - ne potrebuje še enega davka (Organic enthusiasts want..., 2002, str. A/1-3). Problem davkov je tudi, da težko ocenimo škodo v okolju, obdavčenje npr. dušikovega gnojila pa ne bi pomagalo dosti, saj je poraba cenovno neelastična. Zato Ockenden in Franklin (1995, str. 48) menita, da je rešitev neposrednih plačil optimalna, dokler je povezana s proizvodnjo specifičnih merljivih dobrin. To omogoča pogojevanje izplačila z okolju koristno dejavnostjo, plačila pa so proizvodno nevezana in hkrati niso »zastonj«.

2.3. Širitveni reformni pritiski

EU se je zavezala, da bo z letom 2004 sprejela nove članice. Od začetnih šestih je sedaj v sklepnih pogajanjih za pristop že deset kandidatk.⁷⁷ Tudi širitev bo povečala pritisk na reformo SKP, saj se bodo povečale kmetijske površine EU, podvojila se bo delovna sila, povečali se bodo presežki proizvodnje ter dosegle zgornje meje dovoljenih vrednosti izvoznih nadomestil in skupnih podpor kmetijstvu. Po mnenju Solbesa in sodelavcev (1999, str. 27) bi bile potrebne tudi institucionalne reforme, saj bo postalo glasovanje s pravico veta posamezne države precej problematično. Sprejemati pomembnejše odločitve bo postalo praktično nemogoče, saj se bo polje skupnih interesov in soglasij med članicami ožilo.

Širitev za mnoge članice (predvsem neto prejemnice) predstavlja grožnjo, saj naj bi bile SVED zaradi manjše razvitosti v EU upravičene do več pomoči, konkurenčnost pa je z občutno nižjimi cenami dela boljša kot v EU-15. Vsi ti strahovi so po mnenju mnogih neupravičeni (Fischler, 2002, str. A/1-A/2). Komisar Fischler pravi, da bilanca menjave med EU in SVED kaže v korist prve⁷⁸ in širitev naj tega ne bi kar tako spremenila (Farm productivity major..., 2001, str. A/1). Glede na rezultate številnih študij naj bi skoraj vse SVED še naprej ostale neto uvoznice iz EU. Po pridružitvi morajo SVED še precej modernizirati in prestrukturirati svoje kmetijstvo.⁷⁹ Največji problemi se pojavljajo predvsem na področju razvoja podeželja, kjer ekonomisti predlagajo ustvarjanje alternativne zaposlenosti (Solbes et al., 1999, str. 7), uvajanja sanitarnih in fitosanitarnih predpisov in varstva živali ter prilagajanja tržno-cenovni podpori v EU-15 (Agricultural obstacles to enlargement..., 2000, str. A/2), kar priča o njihovi še vedno precej nizki konkurenčnosti. Širitev naj prav tako ne bi povzročila hujših tržnih neravnotežij v EU, saj bodo presežke proizvodnje uspeli izvoziti, ponekod pa so jih zajezili s kvotami. Iz tega sledi, da so potrebne prilagoditve obsežnemu pravnemu redu v kmetijstvu⁸⁰ in uvedba standardov o varnosti hrane ter stroški precej višji za SVED kot za EU-15. Širitev bo zato bolj problematična za prve kot za druge. Obstajajo mnenja, da se potrebne spremembe za večjo konkurenčnost SVED, s strahom pričakovane v EU, ne bodo zgodile ali pa bodo predstavljene v prihodnost, ko ne bodo več pomembne (Farm productivity major..., 2001). Podobno se je zgodilo pri prejšnji širitvi, ko višje cene in subvencije v večini novih članic niso povečale kmetijske proizvodnje v novih članicah, ampak se ta celo zmanjšuje (Solbes et al., 1999, str. 6).

Tudi študija Evropske komisije (»Limited« impact of enlargement on farm sector, 2001, str. EP/5-6) pravi, da bo vpliv širitve sorazmerno majhen tako v EU-15 kot v SVED. Razlike v cenah⁸¹ proizvodov so se zmanjšale oziroma popolnoma izginile. SVED so namreč povečale zaščito svojih proizvodov zaradi prilagajanja EU, nižjih svetovnih cen in precenjenosti svojih valut v odnosu na evro (Farm productivity major factor in EU enlargement impact, 2001, str. A/1). Večji presežki proizvodnje naj bi se pojavili le pri nekaterih žitih, drugače pa v nasprotju z

⁷⁷ Poljska, Litva, Latvija, Estonija, Češka, Slovaška, Madžarska, Slovenija, Ciper in Malta. Romunija in Bolgarija še nista pripravljena na vstop (najprej leta 2007), Turčija pa je prav tako kandidatka, a je pogajanja EU zaradi neupoštevanja človekovih pravic do nedavnega odklanjala.

⁷⁸ EU tja izvažata predvsem proizvode z visoko dodano vrednostjo. Največ koristi od menjave naj bi imele trenutne največje izvoznice hrane v SVED (Nemčija, Avstrija in Italija), padec meja in povečani dohodki novih potrošnikov pa naj bi omogočili priložnosti tudi ostalim članicam (Agricultural obstacles to enlargement..., 2000, str. A/1).

⁷⁹ Poljska ima precejšnje strukturne probleme, saj je delež majhnih in netržno usmerjenih kmetij kar 80 % (Agricultural obstacles to enlargement..., 2000, str. A/1).

⁸⁰ Ta predstavlja kar 50 % celotne zakonodaje (Solbes et al., 1999, str. iv), tu je še IAKS - informacijski administrativni in kontrolni sistem. Vendar Swinnen trdi, da prihaja do hitre konvergence v menjavi z EU, kmetijskimi standardi in cenami (Swinnen, 2002, str. EP/5).

⁸¹ Višje cene se bodo pojavile predvsem pri sladkorju, mlečnih izdelkih, govedini in nekaterih žitih (»Limited« impact of enlargement..., 2001, str. EP/5-6).

nekaterimi poznavalci⁸² (Enlargement worries becoming..., 2000, str. A/1-2) Komisija trdi, da ni velikih možnosti, da bi EU prešla omejitve izvoznih nadomestil, določene v URAA (Farm productivity major..., 2001, str. A/1). Pomembni zaostanki SVED za EU so vidni predvsem pri kakovosti proizvodnje in produktivnosti, ker je zaposlenost v kmetijstvu v povprečju še previsoka⁸³ in se bo zmanjševala z odpiranjem novih delovnih mest na podeželju (»Limited« impact of enlargement..., 2001, str. EP/5-6). Ravno produktivnost je po mnenju Swinnena eden od večjih problemov SVED zaradi vse večjega prepada z EU (Swinnen, 2002, str. EP/5).

Standardi EU na področju kakovosti hrane in varstva živali bodo po mnenju nekaterih pomembno ovirali izvoz hrane iz SVED v EU-15 in ustvarjali dodatne stroške prilagoditve (Farm productivity major..., 2001, str. A/1-2). Številni drugi strokovnjaki pa opozarjajo predvsem na zaostritev finančne situacije zaradi neposrednih plačil, do katerih bodo verjetno upravičene kandidatke. Posledica za EU bo poslabšanje javnih financ (Swinnen, 2001, str. 51). V SVED se bodo zvišale cene zemlje in drugih vhodnih surovin (Aid payments will distort..., 2000, str. A/1-2), plačila bodo poleg tega prispevala k socialnim razlikam. Dohodek med kmečkimi delavci in zaposlenimi v ostalih sektorjih bo neenakomerno razdeljen, višje cene hrane bodo šle na škodo revnejših slojev, zavleklo se bo prestrukturiranje kmetijskega sektorja, nekmetje, ki so v procesu lastninjenja dobili zemljo, pa sredstev ne bodo vlagali v zemljo in izboljšanje infrastrukture na podeželju (Tarditi, 2002, str. A/1-2). Ob vseh negativnih učinkih neposrednih plačil za SVED, ki jih izpostavlja Komisija, mnogi postavljajo vprašanje, ali ne bi bilo boljše odpraviti te ukrepe tudi za trenutne članice (EU enlargement plan..., 2002, str. A/1).

Komisija je zaradi hitro bližajočega se roka priključitve novih članic januarja letos predstavila izhodišča EU na področju SKP (Revised Draft Common, 2002). Tabela 5 prikazuje sredstva, potrebna za širitev po omenjenem predlogu v primerjavi z zneski dogovora iz Berlina. Ne le, da naj bi EU uspela spoštovati dogovorjene meje sredstev za širitev, ampak naj bi ustvarila celo prihranke. Predlog načina širitve za razliko od kmetijske politike v Skupnosti daje v kmetijstvu SVED poudarek ukrepom razvoja podeželja. Povečan naj bi bil delež sofinanciranja programov za razvoj podeželja⁸⁴ iz strukturnih skladov s poudarkom na enotnih plačilih samooskrbnim kmetijam.⁸⁵ Precej manj sredstev bi bilo namenjenih tržno-cenovnim ukrepom in neposrednim plačilom, ki bi po mnenju Skupnosti lahko zavrla nadaljnje prestrukturiranje kmetijstva kandidatke. Po predlogu Komisije bi namreč te izdatke za kmetijstvo omejili in tako bi bile nove članice v prvem letu deležne le 25 % ravni njim namenjenih neposrednih plačil,⁸⁶ deleži pa naj bi v desetletnem prehodnem obdobju postopno naraščali in leta 2013 dosegli 100 %. Zaradi administrativnih bremen in spodbujanja nadaljnjega prestrukturiranja bi imele države možnost, da v prvih treh do petih letih uvedejo poenostavljeno shemo neposrednih plačil.⁸⁷ Ta naj bi imela več prednosti kot so npr. enostavno izvajanje, manjša verjetnost nepravilnosti, boljši dostop do podpor za majhne kmete in zmanjšani pritiski na intenzifikacijo kmetijske pridelave ter manjša

⁸² Zaradi nizko določenih mej izvoznih nadomestil SVED v URAA bi EU hitro lahko zabredla v težave (Enlargement worries becoming more obvious, 2000, str. A/1-2). Swinnen (2001, str. 52) pa nasprotno trdi, da je vse odvisno od izida pogajanj v STO, ki se bodo očitno zaključila šele precej po širitvi.

⁸³ Kmetijstvo se tu pogosto pojavlja v obliki blažilca socialnih pretresov. Odraža tudi skrito nezaposlenost zaradi pomanjkanja delovnih mest izven kmetijstva (»Limited« impact of enlargement on farm sector, 2001, str. EP/5-6).

⁸⁴ Z 80 % (namesto sedanjih 75 %), ker bo 7 od 10 držav spadalo pod Cilj 1 (območja, ki zaostajajo v razvoju). Sredstva so bila povečana za 50% glede na kriterije za EU-15. Dodatna sredstva za te namene bodo prišla še iz strukturnih skladov (10-year transition..., 2002, str. 2-6).

⁸⁵ Kmetije naj bi prejele največ 750 evrov letno. Razporeditev sredstev je odvisna od prioritet posamezne države. Poljska bo zaradi odsotnosti Romunije, ki je prav tako velika upravičenka, dobila največ sredstev iz teh skladov in sicer 57,6%, Madžarska 12,2%, Slovenija pa 1,5%.

⁸⁶ 75 % sredstev neposrednih plačil je namenjenih poljščinam, 20 % pa skupni tržni ureditvi za meso govedi (10-year transition..., 2002, str. 2-6).

⁸⁷ Poenostavljena shema neposrednih plačil se imenuje tudi enotno plačilo na hektar obdelovalne površine.

okoljska škoda. Tako bi plačila lahko dobili tudi pridelovalci sladkorja, krompirja, zelenjave in sadja ter drugih pridelkov, ki drugače ne spadajo pod skupne tržne ureditve EU (10-year transition..., 2002, str. 4), zaradi česar so nekatere članice že izrazile skrb, da bodo kandidatke s tem bolj konkurenčne kot kmetje v EU-15, ki za te pridelke ne prejemajo kmetijskih podpor.

Tabela 5: Finančne posledice širitve desetih kandidatk v 2004 (v mio EUR)

Element	2004	2005	2006
Kmetijstvo	2.048	3.596	3.933
izplačani deleži neposrednih plačil SVED v prvih treh letih članstva	25%	30%	35%
- neposredna plačila	-*	1.173	1.418
- tržno-cenovna podpora	516	749	734
- razvoj podeželja	1.532	1.674	1.718
Strukturni skladi	7.067	8.150	10.350
Notranje politike	1.176	1.096	1.071
Administracija	503	558	612
Skupaj	10.794	13.400	15.966
Dejanska izplačila**	5.686	10.493	11.840
Skupni znesek predviden za širitev v Agendi 2000	11.610	14.200	16.780

* Zaradi dolgotrajnosti postopkov za prejem v prvem letu SVED ne bodo prejele skoraj nobenih sredstev iz proračuna, zato jim bo EU odobrila popuste na vplačila (CEECs will not break..., 2002, str. EP/7).

** Zaradi neizpolnjevanja kriterijev in administrativne nepripravljenosti bodo dejansko izplačani zneski nižji (Komisija jih oceni vnaprej). Razlika bo verjetno nastala predvsem pri programih strukturnih skladov, kjer se zneski lahko prenesejo do dve leti naprej (EU to stand..., 2002, str. EP/4).

Vir: CEECs will not break EU bank, 2002, str. EP/7 in EU to stand by enlargement plans, 2002, str. EP/4.

Ocene predloga Komisije so različne. Nekateri analitiki menijo, da je predlog razumen, saj dopušča potrebno nadaljnje prestrukturiranje kandidatk (in Skupnosti) ter hkrati načenja debato o reformi neposrednih plačil v EU-15, ki so bila že od samega začetka mišljena le za prehodno obdobje (Commission vision for..., 2002, str.1). Enotna plačila na hektar so zelo ugodna za tiste nove članice, ki še nimajo vzpostavljenega IAKS, brez katerega ne morejo doseči pogojev za izplačila. Ukrepi za pomoč samooskrbnim kmetijam naj bi bili po mnenju Komisije prav tako dobrodošli, saj pomagajo reševati problem dvojnosti strukture novih članic, ki se kaže v velikem številu malih samooskrbnih kmetij na eni strani in velikih ter slabo dobičkonosnih farmah na drugi (Compensatory payments will..., 2001, str. A/1). Po pričakovanjih pa so s predlogom najbolj nezadovoljne bodoče članice, predvsem Poljska, ki bo kot ena od kmetijsko najpomembnejših članic razširjene EU poleg Madžarske in Češke upravičena do visokih sredstev kmetijskega proračuna. Neenakomerna razdelitev sredstev v primerjavi s članicami EU-15 in horizontalno obravnavanje kandidatk se jim namreč zdita diskriminatorna.

Po mnenju Kavčiča in sodelavcev (2002, str. 8) Komisija s predlogi želi izpeljati tisto, kar ji v trenutni SKP ne uspe in članicam nakazuje, da so reforme tudi za njih neizbežne. Desetletno obdobje uvajanja neposrednih plačil je najbolj sporna točka predloga, saj po mnenju kandidatk uvaja dvotirno Evropo in ustvarja razlike med članicami. Komisija (Revised Draft Common..., 2002) navaja več razlogov za postopno dviganje višine neposrednih plačil:

1. Pomanjkanje sredstev;
2. Cene kmetijskih pridelkov v SVED naj bi bile nižje kot v EU-15, zato bodo po priključitvi s cenami porasli tudi dohodki kmetov;
3. Polni znesek neposrednih plačil bi zavrl strukturne spremembe v kmetijstvu SVED in ustvaril nepravilno razdelitev dohodka med kmetijskim in ostalimi sektorji.

Po mnenju Kavčiča in sodelavcev (2002, str. 13-15) je prvi razlog morda edini utemeljen in predstavlja resno nevarnost nadaljevanju SKP v trenutni obliki. Pri dogovoru o finančnih

sredstvih SKP za obdobje po letu 2006 bodo kandidatke namreč že sodelovale kot polnopravne članice z večjo možnostjo povečati njim trenutno dodeljena sredstva. Poleg tega horizontalna obravnava povzroča težave nekaterim kandidatkam, npr. Sloveniji. Slovenija ima že uvedena neposredna plačila, primerljiva z EU, vendar je njihova raven še višja od ravni EU. To razliko v plačilih naj bi po članstvu dopolnjevala država sama iz lastnega proračuna, vendar le do višine, ki jo zagotavlja EU. Tudi obeti o porastu cen kmetijskih proizvodov po priključitvi in z njimi zvišanje dohodkov kmetov v SVED so le deloma realni. V Sloveniji in mnogih kandidatkah so cene nekaterih proizvodov namreč že enake ali celo višje od EU. Tudi tretji argument, da bi višja plačila zavrla prestrukturiranje, po trditvah Kavčiča in sodelavcev (2002, str. 14) ne drži popolnoma. Za primer lahko spet vzamemo Slovenijo, ki je že pred vključitvijo izvajala sistem podpor njenim pridelovalcem in imela primerljive višje cene glede na EU. Hkrati poteka tudi intenzivno prestrukturiranje, kjer se število gospodarstev zmanjšuje, raste pa njihova konkurenčnost. Nižja plačila bi v Sloveniji po njihovem mnenju sicer pospešila prestrukturiranje, a obenem tudi v neželjeno smer.

Širitveni predlog je po mnenju Kavčiča in sodelavcev (2002, str. 7) pisan na kožo interesom trenutnih držav članic (Nemčije, Francije, Španije) in kmečkih lobijev, da zadržijo čim več sredstev zase in kandidatke potisnejo na obrobje s čim daljšimi prehodnimi obdobji. Ob trenutnih predlogih Komisije je možna posledica, da bo bilanca prihodkov in odhodkov Slovenije iz skupne kmetijske blagajne komajda rahlo pozitivna ali pa bo ta celo neto plačnica, kar se ob upoštevanju načel Komisije pri širitvi⁸⁸ ne bi smelo zgoditi (Kavčič et al., 2002, str. 7, 48). Po drugi strani pa naj bi bile v istem obdobju štiri najrevnejše članice trenutne EU-15 upravičene do dvakrat višjih sredstev (Žitko, 2002, str. 4). Zato bi bila za kandidatke bolj sprejemljiva možnost nižjih neposrednih plačil za vse članice EU, na kar do neke mere navajajo tudi predlogi Komisije ob srednjeročnem pregledu (EU enlargement: CEEC..., 2002, str. 29).

Predlog je še v večji meri razgalil proračunske probleme EU, ki so lahko po mnenju Swinnena (2001, str. 51) dovolj močan razlog za reformo SKP. To je tudi vzrok trenutnih zapletov okrog pogajanj o pravno najzahtevnejših poglavjih širitve.⁸⁹ Največje plačnice v kmetijsko blagajno želijo namreč izrabiti širitveni predlog za reformo evropske kmetijske politike in hkrati preprečiti, da bi se obstoječi sistem plačil razširil na nove kandidatke. Po njihovem mnenju je evropski proračun že na meji zmogljivosti, poleg tega neposredna plačila kandidatkam v osnovi niso bila namenjena in naj se raje znižajo ter postopoma odpravijo za trenutne članice. Vztrajna in nepopustljiva je Nemčija, ki se je zaradi skorajšnjih volitev o dodatnih stroških širitve trenutno nepripravljena pogajati. Razprava o neposrednih plačilih kandidatkam in njihovi višini je bila preložena na november, da ne bi ogrozili širitvenega procesa. To pa dopušča sorazmerno malo časa za končni dogovor s kandidatkami, ki naj bi bil dosežen do konca letošnjega leta, da bi se širitev odvila po napovedih, to je leta 2004 (EU leaders take direct aids off..., 2002, str. EP/7).

Z dolgimi prehodnimi obdobji za kandidatke (trenutno so še predmet pogajanj) so v EU začasno zaustavili proračunski pritisk širitve. Vendar je zelo verjetno, da bodo s polnopravnim članstvom SVED ponovno povečale pritisk na porabo sredstev proračuna, razen če reforme prej ne bodo znižale sredstev za kmetijstvo v vseh članicah. Prav zato je trenutni srednjeročni predlog reform neposrednih plačil v enotna dohodkovna plačila, ki jih je po mnenju večine narekovala prav širitev (Fischler's mid-term..., 2002, str. A/2), morda zadnja možnost za Komisijo in štiri največje neto plačnice v proračun (Cleansing the Augean stables, 2002, str. 12). Vendar je precej verjetno, da bo Nemčija po letošnjih volitvah bolj odprta za kompromis pri tej problematiki, kot tudi, da bodo čez nekaj let sledile reforme, ki bodo zmanjšale porabo sredstev za kmetijstvo.

⁸⁸ Komisija pri oblikovanju stališč širitve izhaja iz različnih načel. Eno med njimi pravi, da naj se ekonomski položaj v kmetijstvu kandidatk po priključitvi ne bi smel poslabšati (Revised Draft Common..., 2002).

⁸⁹ Najzahtevnejša so pogajalska področja proračuna, kmetijstva in regionalne politike.

Sorazmerno velika je torej možnost, da kandidatke po prehodnem obdobju ne bodo prejele polne višine sedaj obljubljenih neposrednih plačil, ker bi bila proračunska obremenitev plačnic prevelika in politično nesprejemljiva. Pričakovati je torej, da bodo nadaljnje reforme usmerjene v postopno zniževanje ukrepa neposrednih plačil za vse članice Skupnosti.

3. Spremembe SKP v prihodnosti

3.1. Možne smeri reform

3.1.1. Predlogi strokovne javnosti

O nujnosti reform in načinih, kako doseči bolj konkurenčno in tržno usmerjeno kmetijsko politiko v Skupnosti, so pisali številni avtorji. Vendar pa so največ pozornosti pritegnili predlog Buckwellove skupine (1997), po katerem bi se trenutna SKP preobrazila v *Skupno politiko za razvoj kmetijstva in podeželja* (SPRKP), predlog Tangermana in Swinbanka o odpravi neposrednih plačil z uvedbo posebnih obveznic in predlog, kjer bi se ta plačila nadomestila z ustreznim zavarovanjem prihodka kmetov.

Buckwellova skupina je že leta 1997 opisala zanimiv predlog o dokaj drugačnem načinu delovanja evropske kmetijske politike. Ta bi se po predlogu imenovala Skupna politika za razvoj kmetijstva in podeželja (SPRKP⁹⁰). Pomoč vlade bi bila odobrena le v zameno za točno določene storitve kmetov (Fischler outlines vision..., 2001, str. EP/2). Cilj predloga je zagotoviti ekonomsko učinkovito in trajnostno kmetijstvo⁹¹ ter spodbuditi celovit razvoj podeželja Skupnosti. Problem trenutne SKP po mnenju skupine predstavlja ravno neravnotežje, ki izvira iz odvisnosti strukturne in okoljevarstvene politike od tržno-cenovne politike in nekonsistentnost teh treh politik, kot npr. nasprotujoči si cilji strukturnih skladov, plačila za kmetovanje v okoljsko občutljivih predelih, ki spodbujajo intenzivno kmetovanje in posledično okoljska škoda, visoke cene mleka, ki spodbujajo investicije, a te zavirajo kvote. Skupina zagovarja usmerjanje kmetijstva v kakovost hrane, okoljevarstvene vidike in višanje konkurenčnosti, ki naj bi se uresničili še pred širitvijo. SKP bi po njihovem mnenju morala iti v smeri tržne usmerjenosti, trajni transferi, ki morajo biti proizvodno ločeni, pa bi bili upravičeni le v primeru, če predstavljajo storitve, priznane s strani javnosti. To so predvsem storitve, povezane z okoljem, kulturno krajino in razvojem podeželja ter pogojujejo glavne elemente SPRKP, ki so:

- *stabilizacija trga*: nekateri družbeni ukrepi so upravičeni, da se izognemo morebitnim pomanjkanjem hrane ali velikim nihanjem cen na svetovnem trgu. V ta namen je potrebno kratkoročno uravnavanje z zunanjetrgovinskimi ukrepi pri nenadnih nihanjih trga in padcu uvoznih cen ter intervencijskimi nakupi v skrajnih primerih, srednjeročno uravnavanje z uravnavanjem proizvodnje (kvote, praha) in programi, ki zavarujejo dohodek oziroma premoženje kmetov. Potreben je nadzor nad ukrepi in porabo, da ne bi postala to nova pomoč oziroma zaščita kmetov. Cilji cenovne stabilizacije naj bodo zato jasni;
- *okoljska in krajinska plačila*: ta bi bila ponujena kmetom v vseh podeželskih območjih za storitve, ki jih trg sicer ne priznava, imajo pa širši družbeni pomen (npr. varovanje pred uničenjem in popolno izrabo virov ter njihova izboljšava⁹²). Avtorji ugotavljajo, da so problemi okolja različni v posameznih regijah EU, zato predlagajo različne pristope. V ta namen bi se določili različni standardi, ki jih morajo kmetje upoštevati. Prvo stopnjo predstavlja obvezno upoštevanje splošnih okoljevarstvenih standardov, za katere kmetje ne

⁹⁰ Politiko avtorji imenujejo CARPE oziroma »Common Agricultural and Rural Policy for Europe«.

⁹¹ Buckwell opozarja, da trajnostno nujno pomeni tudi dobičkonosno (Rural development policies..., 2001, str. EP/7).

⁹² EU bi določila načela in zahteve za finančno podporo, v okviru teh pa se bodo plačila, cilji in merila določila lokalno.

prejemajo plačil. Naslednji dve stopnji⁹³ pa zahtevata večjo nego ter skrb za okolje in vire, zato kmetje zanje prejmejo plačila. Namen teh plačil je večstranski pristop za doseg okoljevarstvenih in krajinskih učinkov;

- *pobude za razvoj podeželja*: SPRKP vključuje vidike, ki so posredno in neposredno povezani z uporabo kmetijskih zemljišč. Poudarek je na izrabi virov v nekmetijske namene, npr. usposabljanje v tržnih in predelovalnih panogah, izboljšava infrastrukture na podeželju itd. Na podlagi tega se vzpostavi sodelovanje zdravstvene, transportne, socialne, stanovanjske in drugih politik, ki vplivajo na podeželje;
- *prehodna pomoč pri prilagajanju*: pomaga kmetom, da se prilagodijo prehodu iz kmetijske v politiko razvoja podeželja. Od neposrednih plačil se razlikujejo po tem, da so usmerjena v prihodnost, zato so regresivna in časovno omejena. Za starejše ljudi imajo funkcijo zgodnje upokojitve, mlajši pa naj bi se v tem obdobju po potrebi preusmerili v druge gospodarske dejavnosti. Plačila⁹⁴ naj bi bila proizvodno ločena, prav tako okoljevarstveno pogojena in ne smejo vplivati na konkurenco.

Taka politika skuša omogočiti ljudem, da zaslužijo ustrezen dohodek s proizvodnjem javnih dobrin in opravljanjem gospodarskih dejavnosti na podeželju. Najbolj učinkoviti kmetje bi se osvobodili omejitev in bodo konkurenčni na mednarodnih trgih, drugi bi prilagodili kmetovanje okoljskim in kulturno-krajinskim posebnostim in tako tržili regionalno diferencirane, visoko kakovostne dobrine po visoki ceni, spet tretji pa bi svoje vire usmerili v nekmetijske dejavnosti na podeželju. Za preskok v takšno politiko bi bili vsi upravičeni do prehodne pomoči. Predlog, ki gleda na vlogo kmetijske politike s precej drugačnega zornega kota, predvideva zmanjšanje tržno-cenovne politike v največji meri, osrednjo vlogo pa bi imela okoljska in krajinska plačila ter pobude za razvoj podeželja. Komisija je s predlogi v Agendi 2000 ciljala na večjo pomembnost okoljevarstva, a uspeh je bil precej omejen zaradi nezanimanja v Svetu ministrov (A Common Agricultural..., 1998, str. 38).

Več je tudi predlogov o odpravi tržno izkrivljajočih neposrednih plačil, med katerimi je zanimiv predlog *Tangermana* in *Swinbanka* (2000, str. 5-21). Plačila odpravlja s pomočjo uvedbe posebnih *obveznic*. Avtorja predlagata šest korakov za spremembo teh plačil v obveznice. V prvem koraku bi se plačila za poljščine ustalila na višini iz preteklega baznega obdobja in se s tem ločila od proizvodnje. Enako bi se zgodilo pri plačilih za živino, kjer bi bila njihova prihodnja vrednost odvisna od števila glav v določenem preteklem obdobju. S tem bi ta plačila prešla v zeleni paket ukrepov in zapleteni IAKS ne bi bil več potreben. Kljub temu bi bil problem za kmete, ki se želijo razširiti, saj bodo morali financirati večje površine zemlje sami, poleg tega bo ta zaradi plačil dražja. Vendar se slednji problem odpravi z dokumentom, ki se sklicuje na posameznika. To je ključni trenutek predloga in sicer bi posameznik prejemal plačila, ki ne bi bila odvisna od njegove dejavnosti. V četrtem koraku bi se plačila omejila na določen čas in bi bila po možnosti regresivna. Tako bi se povečala gotovost kmetov glede bodočih prejemkov. Z zakonom bi se v petem koraku določila višina plačil, s čimer postane možnost spremembe njihove višine težja, ker bi zahtevala sprejem novega zakona. V zadnjem koraku bi se plačila spremenila v obveznico, katere lastnik bi prejemal premijo. Kapitalsko vrednost obveznice bi določal trg, lastnik bi jo lahko kadarkoli prodal, sredstva pa uporabil za katerokoli naložbo. S tem bi se po mnenju avtorjev odpravila negotovost kmetov glede prejetja plačil, proizvodnja in cene pa bi se ponovno »obnašale tržno«. Tudi ta predlog seveda ni brez pomislekov. Prvi koraki so podobni trenutnemu predlogu Komisije o ukrepu enotno dohodkovno plačilo, a mednarodna javnost bi težko sprejela vključitev tolikšnih sredstev v zeleni paket. Vprašanja se pojavljajo tudi glede različnih davčnih stopenj kapitalskega dobička ob prodaji

⁹³ 1. stopnja so plačila, usmerjena h kmetovalnim sistemom, ki dajejo visoko dodano vrednost naravi, 2. stopnjo pa predstavlja posebno vzdrževanje zemlje, s katerim bi ohranili ali ustvarili okoljske učinke večjega pomena.

⁹⁴ Osnova teh plačil bodo pretekle cene, dohodki in proizvodnja.

obveznice, kaj bi se zgodilo s pomočjo kmetom v primeru velikega padca tržnih cen ob ustaljenih zneskih teh plačil itd. Avtorja rešitve vidita v dogovoru med državami, kjer pa se pojavi nevarnost zmanjšanja učinka reforme.

Po tretjem predlogu pa naj bi neposredna plačila nadomestilo *zavarovanje dohodka kmetov*, katerih pridelki so izpostavljeni nepredvidljivemu vremenu in izbruhu raznovrstnih boleznih živali.⁹⁵ Takšen način bi bil verjetno pozitivno sprejet s strani preostalih članic STO (EU could move..., 2000, str. A/1). Izkušnje ZDA kažejo, da mora vlada zaradi težav pri uveljavitvi sistema zavarovanja dohodka kmetov prevzeti vlogo pozavarovatelja, saj ima boljše kreditne pogoje in je največje družbeno telo države, zato lahko najboljše razprši tveganja. Zaradi tega predlog nima velike podpore med številnimi članicami, saj zahteva dodatna sredstva s strani davkoplačevalcev, možnosti, kjer bi večji del stroškov zavarovanja prevzela EU, pa ni naklonjena Komisija (Spain pushes Council..., 2002, str. EP/5). Kmetje bi sodelovali v takih programih, saj so tveganju zelo nenaklonjeni. Za pravilno delovanje tega sistema pa je po mnenju strokovnjakov nujno potrebno odpraviti uradno poseganje in reguliranje trgov (Farm insurance to speed ..., 1999, str. A/1-3).

3.1.2. Scenariji reform

Tabela 6 prikazuje možne smeri reform SKP z vidika najpomembnejših elementov – cen, kvot, neposrednih plačil in razvoja podeželja. V prikazu predpostavljamo, da ni možen korak »nazaj« v še večji protekcionizem zaradi omejitev v URAA in novih članic, ki bi še bolj obremenile proračun, po drugi strani pa tudi popolna odprava pomoči kmetijstvu ni v interesu nobene države. Zato smo obravnavali le primere hitrejše in počasnejše liberalizacije.

⁹⁵ Po mnenju strokovnjakov bi bilo cenejše zavarovanje bruto dohodka kot pa donosa. Predlagajo, da se ta način ne uporabi za živinorejo (Farm insurance to speed..., 1999, str. A/1-A/3).

Tabela 6: Možne smeri reform SKP

Elementi reforme	Intenzivnost reforme		
	Liberalizacija kmetijskih trgov in plačevanje storitev kmetijstva	Pospesena intenzivna reforma	Zmerna in postopna reforma
Cene	Na ravni svetovnih cen	Bliže svetovnim cenam	Zniževanje in približevanje ravni svetovnih cen
Oblika neposrednega plačila	1. Prehodna pomoč za dohodkovne izgube; 2. Proizvodno nevtralna plačila za okoljevarstveno in regionalno- prostorske storitve kmetijstva	Enotna proizvodno ločena plačila glede na okoljevarstvena in socialna merila ter za razvoj podeželja	Večje poenotenje plačil (na hektar in na glavo živine), pridobivanje na pomenu med ukrepi prvega stebra
Višina neposrednih plačil (degresivnost)	Zniževanje prve vrste plačil in ciljna usmerjenost drugih, a v odvisnosti od finančnih zmožnosti posamezne članice (razlike med članicami)	Znižanje proizvodno vezanih plačil oziroma večja pogojenost z okoljskimi cilji	Majhno znižanje neposrednih plačil kmetom
Plačnik (renacionalizacija)	Posamezna članica prevzame del plačil	Glavni plačnik EU, članica dopolnjuje zneske s precejšnjim deležem sredstev	Glavni plačnik EU, članica dopolni znesek z lastnimi sredstvi pri strukturnih ukrepih
Modulacija	Vsa plačila so proizvodno ločena in pogojena z opravljanjem določenih okoljevarstvenih storitev, zato ukrep ni potreben	Obvezna, sredstva izraziteje namenjena razvoju podeželja	Obvezna modulacija (a v majhnem deležu neposrednih plačil)
Kvota	Popolna odprava	Znižanje uravnavanja ponudbe na ključnih trgih (mleko, sladkor)	Majhna sprostitev v nekaterih »kriznih« sektorjih, da se upoštevajo omejitve STO
Razvoj podeželja	Ukrepi kmetijske politike za razvoj podeželja so usklajeni z ostalimi politikami (socialno, transportno itd.)	Osrednja vloga kmetijske politike, povezana je z ostalimi politikami (socialno, transportno itd.)	Večanje pomena te politike

Skoraj nespremenjeno stanje SKP bi predstavljali manjši popravki odkupnih cen zaradi proračunskih problemov in omejitev STO, pri čemer bi se ukrepi tržno-cenovne politike še naprej prenašali v naraščajoča in proizvodno vezana neposredna plačila, sistem kvot bi ostal ali pa se celo povečeval, ukrepi politike razvoja podeželja bi bili še naprej dokaj nepomembni, obseg in vsebine njihovega izvajanja pa prepuščeni lastni izbiri članice. V tem primeru bi bila Skupnost obsojena na nadaljevanje defenzivnega položaja v pogajanjih STO o liberalizaciji kmetijskih trgov, proračunski problemi bi naraščali, prav tako obremenitev davkoplačevalcev, še toliko bolj pa bi to veljalo v primeru širitve. Ta bi bila izvedljiva le preko diskriminatornega obravnavanja kandidat, razlike pa bi se poglobljale tudi med severnimi in južnimi članicami EU. Zaradi precejšnjega pritiska držav članic, ki so največje neto plačnice v proračun EU, je ta možnost skoraj nemogoča. Vse članice morajo biti zato pripravljene na določeno stopnjo kompromisa.

Na nasprotnem polu je primer popolne liberalizacije kmetijskih trgov in plačevanja za storitve kmetijstva. Kmetijska politika bi se poenostavila z odpravo tržno-cenovne podpore, uvoznih dajatev, intervencijskih nakupov, mednarodno spornih izvoznih nadomestil, kvot in drugih ukrepov nadzora proizvodnje (praha), kar bi tudi občutno zmanjšalo stroške kmetijstva (Erjavec et al., 1997, str. 115). Ta možnost precej spominja na predlog Buckwellove skupine. Skrb za varstvo okolja in razvoj podeželja bi imela osrednjo vlogo, kmetijska politika pa bi bila integrirana v ostale politike. Ta možnost je zelo sprejemljiva s strani mednarodne javnosti in davkoplačevalcev, a preveč radikalna za kmetijske interesne organizacije in članice Skupnosti, še

posebej za politično dokaj vplivno Francijo, katere kmetije prejmejo veliko sredstev iz skupne kmetijske blagajne. Vendar bi takšne spremembe SKP zelo poenostavile in pocenile tudi širitev Skupnosti.

Scenarija med tema poloma predvidevata hitrejšo oziroma počasnejšo spremembo neposrednih plačil v proizvodno ločena, enotna in ciljno usmerjena, odpravo kvot in večji pomen politike razvoja podeželja. Tržno-cenovna politika bi še naprej izgubljala na pomenu, povečale bi se proračunske podpore (Erjavec et al. 1997, str. 116). Sami predlogi Komisije v srednjeročnem pregledu SKP so še najbolj primerljivi s scenarijem pospešene reforme kmetijske politike. Razlikujejo se v tem, da renacionalizacija ni tako izrazita in da politika razvoja podeželja še vedno ne bi imela osrednje vloge v kmetijski politiki, vendar pa predlogi v prihodnosti omogočajo tudi te možnosti. V tem primeru bi bila mednarodna javnost EU še bolj naklonjena, olajšalo bi se zniževanje podpor, širitev, hkrati pa bi se kmetije v večji meri začeli zanašati na signale trga. Vendar je zelo verjetno ostro nasprotovanje kmetijskih interesnih skupin in bolj konzervativnih članic, ki se niso pripravljene odreči svojemu kosu pogače. Ta scenarij reforme nima velikih možnosti za uresničitev v obstoječem proračunskem obdobju do leta 2006, vsaj delna uveljavitev pa je možna po letu 2007.

Zmerna reforma bi pomenila nadaljnje izvajanje kmetijske politike in njenih ukrepov večinoma na nadnacionalni ravni, sredstva bi v večji meri še vedno prihajala iz proračuna Skupnosti, modulacija pa bi postala obvezna. Kljub temu bi bila politika drugega stebra še naprej manjšega pomena, proračunska bremena bi se le delno zmanjšala, nezadovoljstvo potrošnikov pa bi ostalo. Povečano število članic bi Skupnost sililo v nadaljnje spremembe zaradi vedno težje administrativne koordinacije in zahtevanih sredstev, mednarodna javnost pa bi bila še naprej zelo kritična v odnosu do SKP. Takšna reforma bi ustrezala predvsem Franciji, številnim njenim zaveznicam in kmetijskim interesnim organizacijam, saj bi nekaj malega dobil reformni tabor, drugače pa bi ostalo vse po starem. Zato menimo, da se bodo sprejete spremembe po srednjeročnem pregledu SKP gibale v mejah tega scenarija. Čeprav reformni blok trenutno vztraja pri svojem in bi za uveljavitev zahtev lahko pogojeval tudi sam vstop kandidat, se vsi želijo izogniti resnemu konfliktu, kjer bi bila pod vprašanjem kredibilnost Skupnosti. Hkrati je to v skladu s filozofijo dosedanjih reform SKP, ki se zgodijo takrat, ko so že precej nujne. To pa trenutno po mnenju nekaterih analitikov (Fischler's mid-term..., 2002, str. A/1, A/2) ni primer, saj niti širitev niti kmetijski trgi pretirano ne pritiskajo na evropski proračun. Reforme bi še najbolj odobrvali potrošniki in davkoplačevalci, vprašanje pa je, če je to dovolj za spremembo trenutnih razmerij moči med dejavniki, ki vplivajo na usmeritve in razvoj SKP.

3.2. Pričakovani obseg sprememb v obdobju do leta 2006

3.2.1. Področja sprememb

Reforme Agende 2000 so bile le kratkoročna rešitev za proračunske probleme (Why the CAP will..., 1999, str. A/2). Komisija je bila zato zavezana izdelavi srednjeročnega pregleda kmetijske politike v letu 2002. Trenutne zahteve predvsem neto plačnic kažejo na to, da so pripravljene na »močnejše popravke« nekaterih ukrepov, saj ne podpirajo več obstoječega kmetijskega režima, ki bo s širitvijo postajal denarno vse bolj obremenjujoč. Zahteve in sami predlogi Komisije so osredotočeni predvsem na cene in njihovo liberalizacijo, na sporna neposredna plačila, kvote in druge načine omejevanja proizvodnje ter na pomen razvoja podeželja. Precej nujna je tudi poenostavitev ukrepov zaradi naraščajočih pravil in uredb vedno bolj zapletene kmetijske politike ter institucionalne spremembe. Po mnenju nekaterih evropskih poslancev pa so radikalne reforme malo verjetne. Potrebni bi bili prerazdelitveni učinki, bolj

usmerjena pomoč pa bi pomenila manj denarja za politično najvplivnejše članice Skupnosti (Cunha, 2002, str. A/1-2).

Kar se tiče liberalizacije cen, smo že omenili, da bi ta koristila manj razvitim kmetijskim državam, saj bi se ponovno dvignile svetovne cene proizvodov, katerih rast EU preprečuje s precejšnjimi izvoznimi subvencijami kmetom za pridelke, ki na svetovnem trgu drugače ne bi bili konkurenčni. Brez takšnega »dumpinga« bi Skupnost na nekaterih trgih kmetijskih proizvodov najbrž zopet postala neto uvoznica hrane. Komisija je že predlagala znižanje intervencijskih cen nekaterih pridelkov, ki najbolj obremenjujejo proračun, med njimi tudi žito in riž, čeprav bi znižanja ublažili s kompenzacijskimi plačili. Zelo verjetno je, da se bodo cene najpomembnejših proizvodov v EU še naprej zniževale takrat, ko bodo razlika med svetovno ceno in ceno na trgu Skupnosti ter presežki postali proračunsko preveč obremenjujoči.

Probleme, ki jih kvote ustvarjajo z omejevanjem učinkovitih kmetov, smo že opisali v poglavju 1.2.1. Po drugi strani bi bila tudi njihova odprava lahko precej problematična in celo politično sporna. Posledice bi bile velik padec cen zaradi občutno večjih količin proizvoda na trgu, za ohranitev dohodka kmetov pa bi bile potrebne višje subvencije. Z odpravo mlečnih kvot analitiki⁹⁶ že napovedujejo probleme predvsem za majhne kmetije na podeželju, kjer mlečna industrija predstavlja redek vir zaslužka. Te nižjih cen ne bodo uspele nadomestiti z večjo prodano količino, kar pomeni njihov propad in zmanjšanje števila kmetov, ogrožena pa bo tudi dostava mlekarnam, ki igrajo pomembno gospodarsko vlogo na podeželju. Zato je po mnenju strokovnjakov ključen pravi sistem proizvodno ločene podpore, ki bo zagotavljal dohodek tem kmetom v prehodu k tržno usmerjenemu sistemu (CAP modification – more protection needed?, 2001, str. A/2). V skladu s tem je Komisija v srednjeročnem pregledu že predlagala enotno dohodkovno plačilo za govedino, ni pa vključila večjih sprememb za mleko⁹⁷ niti za sladkor, saj bi te zahtevale dodatne stroške, ampak je namesto tega predvideno nadaljnje postopno zviševanje kvot, zniževanje cenovnih podpor in povečanje neposrednih plačil.

Po mnenju Swinbanka (2002, str. A/1) imajo ravno neposredna plačila v največji meri moteč vpliv na nadaljnji razvoj SKP, ker zavzemajo velik delež proračuna in s tem izrivajo druge bolj legitimne politike, npr. okoljevarstveno, plačila kot taka pa naj družbi nikoli ne bi mogla prinesiti zaželenih okoljevarstvenih učinkov. Niso proizvodno ločena, zato dvigajo cene zemljišč in zavirajo učinkovito rabo proizvodnih virov. Poleg tega bo EU vedno težje našla izgovore, da se plačila vključijo v STO kot ukrepi modrega paketa. Zato Swinbank postavlja trditev, da so neposredna plačila na hektar in glavo živine ključno področje reforme SKP, saj jo zaradi velikega deleža v kmetijskem proračunu dejansko zavirajo. Njihova odprava s postopnim zniževanjem bi sprostila sredstva za okoljevarstvo, razvoj podeželja, nadomestna izplačila za reforme v drugih sektorjih, poleg tega pa bi izboljšala položaj neto plačnic. Ker pa je ta način, kot se je pokazalo v preteklosti, politično težko sprejemljiv, bi bila po mnenju Swinbanka (2002, str. A/1-2) primernejša modulacija, ki ne spreminja višine prejetih sredstev posamezne članice, ampak jih prenese v drugi steber.

Pomen politike razvoja podeželja tudi po mnenju Kavčiča in sodelavcev (2002, str. 32, 33) raste in postaja temeljna smernica reforme evropskega kmetijstva. Vendar pa Oskam in sodelavci (2001, str. 26, 39) izpostavljajo dejstvo, da je politika razvoja podeželja v prehodnem obdobju lahko sicer zelo koristna, vsekakor pa ne sme postati nadomestilo za trenutno SKP. Tudi ona

⁹⁶ To je irski inštitut TEAGASC, Irska pa kot ena največjih prejemnic sredstev nasprotuje radikalni reformi SKP (Irish oppose CAP revolution, 2002, str. EP/3).

⁹⁷ Čimprejšnjo odpravo mlečnih kvot zahteva tudi Nemčija, vendar se bo ta pričela šele v letu 2005, vidnejše spremembe pa naj bi bil vidne v letu 2008. Sistem mlečnih kvot bi bil do začetka 2005 odložen za SVED, da se mu lahko prilagodijo (10-year transition..., 2002, str. 5).

namreč nima vgrajenega mehanizma za racionalizacijo porabe sredstev, ki bi se zmanjšala hkrati z manjšimi potrebami. Drugi (Is there a »rural economy«?, 2001, str. A/1-A/3) opozarjajo, da kmetijstvo že dolgo ni več osrednja dejavnost na podeželju glede na delež zaposlenih⁹⁸ in ustvarjeni dohodek te panoge, ampak so to lahka industrija, turizem, rekreacija itd. Te panoge ustvarjajo proizvode oziroma storitve z višjo dodano vrednostjo kot kmetijstvo in bi zato morale biti deležne večje pozornosti. Tudi Komisija ugotavlja, da možnosti zaposlitve na podeželju v vedno večji meri ležijo v dejavnostih izven kmetijstva (Is there a »rural economy«?, 2001, str. A/1-A/3), zato je pri reševanju problemov podeželja potrebno vključevanje in upoštevanje drugih politik, njihovih ciljev in ukrepov, ne le kmetijskega vidika.

Večina članic se zaveda problema izseljevanja ljudi iz podeželja in razvrednotenja kulturne krajine in so pristale na večji poudarek izvajanju ukrepov za razvoj podeželja na račun modulacije,⁹⁹ ki ga predlaga Komisija v srednjeročnem pregledu SKP. Vendar so neodločene, ali naj znižajo plačila vsem ali le bogatejšim kmetom. Možnost modulacije so do sedaj, ko je še prostovoljna, izrabile le nekatere članice. Takšno stanje pa vodi do neenake konkurenčnosti kmetov v EU, saj prejemajo kmetje v eni državi zaradi takšnega ukrepa manj sredstev kot v drugi (Mid-term review..., 2001, str. 8).

Mnoge moti predvsem 50 % udeležba iz nacionalnega proračuna pri financiranju ukrepov razvoja podeželja, zato je Komisija v novih predlogih že povečala delež financiranja iz skupne blagajne. Modulacija s sofinanciranjem posredno deloma uvaja koncept *renacionalizacije* (Return to normality..., 2001, str.1). Slednja po mnenju Tracyja in Kjeldahla (1994, str. 1-23) pomeni vrnitev k nacionalnim institucijam v smislu financiranja, odločanja ali implementacije (ali vseh elementov skupaj). Z večjim poudarkom na ukrepih razvoja podeželja so ustvarjeni temelji za večje nacionalno vplivanje na okoljevarstvene in socialne ukrepe. Vendar pa tu ležijo pasti, da bi katera izmed držav z lastno določenimi ukrepi povečala protekcionizem¹⁰⁰ za svoje kmete in izničila prednosti skupnega trga. Rešitev je po mnenju avtorjev v možnosti kontrole in odločanja nad izdatki s strani institucij EU.

Renacionalizacija bi bila problematična predvsem za revnejše članice, v večini primerov južne države, ki se upirajo temu konceptu, saj nimajo dovolj sredstev, da bi same financirale ukrepe razvoja podeželja. Tem državam ali regijam naj se po mnenju Tracyja in Kjeldahla (1994) dodelijo sredstva iz skupnega proračuna (npr. iz kohezijskega sklada), saj v nasprotnem primeru lahko pride do neenotnosti trga in nadaljnjega usmerjanja sredstev za kmetijstvo in razvoj podeželja k severnim državam. Renacionalizacija oziroma sofinanciranje po mnenju avtorjev (prav tam, str. 1-23) torej lahko prinese koristi, saj rast proračuna ogroža stabilnost SKP, vendar bi bili lahko v tem primeru stroški, nastali z dezintegracijo in izgubo enotnega trga, bistveno višji.

3.2.2. Prihodnja smer SKP

Za predloge Komisije v srednjeročnem pregledu SKP velja, da so uravnoteženi, saj bi vsaka članica nekaj pridobila, pripravljena pa mora biti tudi na odrekanja (Fischler draws up battle..., 2002, str. A/1). Tako bi Nemčija in Velika Britanija dosegli večjo uveljavitev okoljevarstvenih ciljev in potrošniku bolj sprejemljivih ukrepov, vendar pa bi bil njunim največjim kmetijam z omejitvijo najvišjih zneskov neposrednih plačil odvzet še dodaten delež sredstev, ki bi ga članici

⁹⁸ Delež zaposlenih v kmetijstvu je v EU v povprečju le 5,5 % (Is there a »rural economy«?, 2001, str. A/1-A/3).

⁹⁹ Po Fischlerjevih besedah bi s tem 5 mrd evrov postalo proizvodno nevtralnih in brez obveze po znižanju po pravilih STO. Z njimi bi financirali vse aktivnosti na podeželju, ne le kmetijskih (Fischler outlines vision..., 2001, str. EP/1-2).

¹⁰⁰ Danska in Velika Britanija sta bolj liberalno usmerjeni, zato bi se utegnili sredstva kmetov celo zmanjšati.

sicer lahko obdržali za financiranje okoljevarstvenih programov. Dinamično modulacijo oziroma degresivnost neposrednih plačil bi najbolj občutile predvsem velike prejemnice sredstev, ki so po mnenju mnogih najbogatejše. S tem bi se zmanjšale pritožbe ostalih članic, da SKP prinaša koristi predvsem severnim državam. Vendar pa bi predlog, da se višina enotnega dohodkovnega plačila kmetiji dodeli na podlagi pretekle višine pomoči, še naprej ohranil trenutna razmerja moči med članicami. To pomeni, da bi bile južne države obsojene na nadaljnje prejetje nizkih plačil, a ta v večini vsaj ne bi bila izpostavljena degresivnosti in modulaciji. Modulacija bi jim po vsej verjetnosti zagotovila še dodatna sredstva za razvoj revnejših območij. Ta so med drugim prisotna tudi v največji nasprotnici reforme, Franciji, zato je reforme ne bi prizadele le v negativnem smislu (Fischler draws up battle..., 2002, str. A/1-A/2).

Močnejši premik SKP k liberalizaciji je v srednjeročnem pregledu vprašljiv, vendar pa po letu 2006 lahko računamo na nekatere bolj vidne spremembe. Poleg Evropske komisije in neto plačnic jim bo takrat bolj naklonjena tudi Francija, ki pomembno kroji usodo evropskih kmetov. Povrhu tega se bodo zaradi precejšnjega števila članic Skupnosti zmanjšali skupni interesi in možnosti dogovora, dodatno pa bo obremenjen njen proračun. Rešitev je zato le v večji sprostivni konkurence in večjem opiranju kmetov na trg. S tem bi prednost dobile kmetijsko razvite in konkurenčne članice, ki bi neomejene s kvotami kupce za svoje presežke lahko poiskale zunaj meja Skupnosti. Kljub temu se podpiranje kmetijstva najbrž ne bo nikoli popolnoma prenehalo, saj bo potrebno reševati probleme vedno večje koncentracije proizvodnje v nekaterih predelih in deagrarizacije preostalih območij.

Vsekakor bo politika v prihodnosti vedno bolj poudarjala pomembnost razvoja podeželja, da se zagotovi enakomeren razvoj vseh delov Skupnosti. Tem ukrepom bo zato namenjenih vse več sredstev, pomemben vir dohodka kmetov pa bo postalo vzdrževanje in izboljševanje okolja. Plačila, osnovana na spoštovanju okoljskih standardov, bodo verjetno omogočila bolj enakomerno porazdelitev med članicami in manj negotovanja med potrošniki in mednarodno javnostjo. Takšna politika poleg tega bolj sovпада z vlogo večnamenskosti kmetijstva, ki jo zagovarja EU v svetovni trgovinski organizaciji, in bo Skupnosti v prihodnje pomagala ohraniti določeno mero protekcionizma. Okolje namreč pridobiva vedno večji pomen tudi v svetovnem merilu in bo pomembno vplivalo na pogajanja, ki so se začela v Dohi. EU bo zato s strani ostalih članic trgovinske organizacije našla več razumevanja in pritiski na SKP z njihove strani ne bodo odločilnega pomena za nadaljnje reforme evropskega kmetijstva, kljub temu se je EU zavezala vsaj delno liberalizirati svoje kmetijstvo.

SKLEP

Novi časi in pogledi se morajo vključiti tudi v evropsko kmetijstvo in kmetijsko politiko. Ta namreč še vedno v večji meri deluje po načelu povojne ogroženosti zaradi pomanjkanja hrane in posledično višje zaščite kmetov z zapletenim sistemom ukrepov. Pri tem je Skupna kmetijska politika poleg pozitivnih učinkov sprožila tudi precej negativnih, tako za revne države sveta, ki jim odžira dohodek, kot okoljevarstvene probleme ter vedno večjo obremenitev potrošnikov in davkoplačevalcev.

Pritiski na spremembo evropske kmetijske politike so številni in so rezultat delovanja različnih dejavnikov. To so širitev Skupnosti, notranja nasprotja interesov med članicami, kmeti in potrošniki ter nezadovoljstvo mednarodne javnosti s posledicami delovanja SKP na svetovnih trgih. Tako se bodo med zahtevami novega kroga pogajanj članic STO na pogajalski mizi

vsekakor znašle zahteve po večji liberalizaciji menjave kmetijskih proizvodov in boljšem dostopu na evropske trge za ostale članice STO, s čimer bi pridobili potrošniki in manj razvite države sveta. EU, nasprotno, opravičuje podporo kmetom z dejstvom, da ima kmetijstvo poseben pomen med panogami, saj združuje v sebi več funkcij, in se tako izmika korenitejšim spremembam svojih ukrepov. Pri tem si je pridobila precej zaveznic, poleg tega pa je slab zgled liberalizacije v kmetijstvu nedavno postavila ZDA, kar EU služi kot dodaten argument svojim stališčem. Mednarodni pritisk zaenkrat torej ni ključnega pomena za spremembo obstoječe SKP.

Po drugi strani narašča tudi notranji pritisk predvsem s strani neto plačnic, ki jih skrbi vedno večja poraba kmetijskih sredstev na račun njihove gospodarske stabilnosti in okoljevarstvenikov ter potrošnikov, ki so zaradi številnih prehranskih afer in problemov vedno bolj kritični do trenutne kmetijske politike. Posledično so članice sicer povečale svojo naklonjenost razvoju podeželja in okoljevarstveni politiki, a večinoma le do stopnje, ki ne spreminja preveč radikalno njihove bilance prejemkov. Največja zagovornica sprememb je Nemčija, vendar pa je zelo verjeten kompromis med trenutno nasprotujočimi si stališči. Radikalne spremembe kmetijske politike bi namreč prinesle velike prerazdelitve sredstev med članicami, ki so za največje in najmočnejše koristnice iz kmetijske blagajne zagotovo politično težko sprejemljive. Proces premikanja SKP v smeri večje liberalizacije je dodatno otežen z načinom odločanja o prihodnosti evropskega kmetijstva, saj imajo kmetijske interesne organizacije tu precejšen političen vpliv. Bolje so organizirane kot potrošniki in okoljevarstveniki in zato učinkoviteje izrazijo svoje zahteve. Zaradi podobnosti interesov ter sodelovanja med članicami in kmetijskimi interesnimi organizacijami je precej bolj verjetno počasno prilagajanje SKP številnim pritiskom in zahtevam po liberalizaciji. Tudi večjo obremenitev proračuna in izgubo dela svojih sredstev zaradi širitve so članice zavrle s skopo odmerjenimi sredstvi kandidatkam in dolgimi prehodnimi obdobji.

Vse pomembnejše dejavnike, ki so reformam SKP predstavljali grožnje, je EU tako uspela začasno odvrniti. Vendar pa jih brez reform ne more odpraviti kot tudi ne večanja proračunskih problemov. Ti kažejo na dejstvo, da je bila dosežena zgornja meja protekcionizma evropske kmetijske politike in sposobnost članic še naprej vzdrževati stanje vedno večje in nekonkurenčne proizvodnje, ki najde kupce le s pomočjo precejšnjih subvencij. Predlogi Komisije za srednjeročni pregled kmetijske politike in širitev Unije jasno nakazujejo, da bo potrebno v prihodnje porabo sredstev zastaviti drugače, s poudarki na ukrepih razvoja podeželja. Tudi če bi bil njen predlog v celoti sprejet, še vedno ostajajo številna vprašanja o delovanju SKP odprta. Potrebno bo uvesti nove ukrepe za boljše zagotavljanje neoporečnosti hrane, določiti bolj natančne in učinkovite ukrepe ter merila za varstvo okolja, poiskati nove rešitve za ukrepe modrega paketa, katerega obstoj v STO je dokaj negotov, zelo hitro pa bo potrebno sprejeti odločitev, kolikšna sredstva bodo namenjena novim članicam iz kmetijske blagajne, in uspešno zaključiti pogajanja z njimi.

Spremembe SKP že v preteklosti niso bile hitre in radikalne zaradi oportunističnih teženj vsake od članic, zato bo politika v kratkem obdobju po vsej verjetnosti počasi, a vseeno vztrajno nadaljevala pot proti novim in s strani večine legitimno sprejetim ciljem politike okoljevarstva in razvoja podeželja, ki potrebuje celostno, ne le kmetijsko prenovu. Tovrstne spremembe so članice prisiljene sprejeti zaradi številnih slabosti trenutne kmetijske politike, ki postajajo vedno bolj očitne, poleg tega pa se skupaj s kmeti zavedajo, da slednji ne morejo več dolgo prejemati pomoči zastoj. Kljub temu se bolj značilne spremembe SKP znajo zgoditi po preteku obdobja, določenega z Agendo 2000, torej po letu 2006. Francija kot pomembna zagovornica trenutne kmetijske politike nakazuje, da se je takrat pripravljena pogovarjati o večjih spremembah, do takrat pa bo najbrž že zaključen nov krog pogajanj v okviru svetovne trgovinske organizacije,

kjer bo Skupnost po vsej verjetnosti sprejela nekatere obveze glede znižanja zaščite kmetov.

LITERATURA

1. 'Limited' impact of enlargement on farm sector. Agra Europe, London, 2001, 1974, str. EP/5-EP/6.
2. 10-year transition to full CAP proposed for EU candidates. Agra Europe, London, 2002, 72, str. 2-6.
3. 2002: a year of quiet drama for the CAP? Agra Europe, London, 2002, 1985 str. A/1-A/2.
4. A Common Agricultural & Rural Policy for Europe. Agra Focus, London, 1998, 26, str. 36-38.
5. A lasting change in attitudes to the CAP? Agra Europe, London, 2002, 1984, str. A/1-A/2.
6. Agenda 2000 and CAP reform. Special report no. 111. United Kingdom: Agra Europe, 1999, 156 str.
7. Agenda 2000 dependent on markets evolution. Agra Europe, London, 2000, 1887, str. A/1-A/4.
8. Agenda 2000 not enough to beat URA limits. Agra Europe, London, 1999, 1881, str. A/1-A/3.
9. Agenda 2000 to impact little on market access. Agra Europe, London, 1999, 1880 str. A/1-A/4.
10. Agenda 2000 will liberate EU farm exports. Agra Europe, London, 1999, 1869, str. A/1-A/3.
11. Agenda 2000: Strengths and weaknesses. Agra Europe, London, 1998, 1790, str. A/1-A/2.
12. Agricultural obstacles to enlargement still large. Agra Europe, London, 2000, 1882, str. A/1-A/3.
13. Agriculture policies not meeting their objectives, Agra Europe, London, 2000, 1910, str. A/1-A/2.
14. Aid payments will distort CEEC markets. Agra Europe, London, 2000, 1896, str. A/1-A/2.
15. An evolving pattern for CAP reform? Agra Europe, London, 2001, 1942, str. A/1-A/2.
16. An evolving pattern for CAP reform? Agra Europe, London, 2001, 1945, str. A/1-A/2.
17. Atkin M.: Snouts in the trough. European Farmers, the Common Agricultural Policy and the Public Purse. Cambridge: Woodhead, 1993, 180 str.
18. Avsec Franci: Pregled Skupne kmetijske politike. Ljubljana: Zadružna Zveza Slovenije z.o.o. in Biotehniška fakulteta v Ljubljani, 2001, 200 str.
19. Berlin underlines German CAP reform aims. Agra Focus, London, 2001, 69, str. 28.
20. Beyond Seattle: options for farm policy reform. Agra Europe, London, 1999, 1869, str. A/3-A/5
21. Brouwer Floor, Lowe Philip: CAP Regimes and the European Countryside. UK: CABI Publishing, 2000, 339 str.
22. Buckwell A. et al.: Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe. Commission of European Communities, Directorate General VI/01, 1997, 113 str.
23. Buller Henry, Wilson Geoff A., Höll Andreas: Agri-environmental Policy in the European Union. Contemporary interdisciplinary Research. USA: Ashgate, 2000, 291 str.
24. Cahill Carmel: Multifunctionality of agriculture: What does it mean?. Euro Choices, Scotland, 2001, Spring, str. 36-40.
25. Cairns Group critical of multifunctionality. Agra Europe, London, 2000, 1896, str. EP/4-P/5.
26. CAP modification - more protection needed? Agra Europe, London, 2001, 1947, str. A/1-A/2.
27. CAP pro-reform ministers meet. Agra Europe, London, 2002, 1993, str. EP/3.
28. CAP reform agreed, opportunity missed. Agra Focus, London, 1999, 38, str. 1,2.
29. CAP reform concept mainly driven by taxpayer & farmer considerations, Fischler claims. Agra Focus, London, 2002, 77, str. 8,9.
30. CAP reform culture change needed, say consumers. Agra Europe, London, 2001, 1982, str.

A/1-A/2.

31. CAP reform further weakens WTO position. Agra Europe, London, 1999, 1843, str. A/1-A/2.
32. CAP simplification concept taking shape but differences. Agra Europe, London, 2001, 63, str.11.
33. CAP under pressure as new WTO trade round launched. Agra Europe, London, 2001, 1978, str. EP/1-EP/3.
34. CEEC will not break EU bank. Agra Europe, London. 2002, 1988, str. EP/6-EP/7.
35. China's WTO entry set to change everything. Agra Europe, London, 2001, 1970, str. EP/2-EP/3.
36. Cleansing the Augean stables. London: The Economist, vol. 364, 8281, 2002, str. 12.
37. Commission sees need for further arable reform. Agra Europe, London, 1999, 1846, str. EP/7.
38. Commission tables radical blueprint for single CAP aid payment. Agra Europe, London, 2002, 2009, str. EP/1-EP/5.
39. Commission vision for EU enlargement. Agra Focus, London, 2002, 72, str. 1.
40. Compensatory payments will have to apply in CEECs. Agra Europe, London, 2001, 1977, str. A/1-A/2
41. Cunder Tomaž et al.: Kmetijska regionalna strukturna politika Evropske Unije. Domžale: Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, Oddelek za zootehniko, katedra za agrarno politiko, 2000, 78 str.
42. Cunha Arlindo: What can we expect from the CAP Mid Term Review? Agra Europe, London, 2002, 2002, str. A/1-A/2.
43. Doha – a qualified success. Agra Europe, London, 2001, 1978, str. A/1-A/2.
44. Dutch stress CAP reform aims. Agra Europe, London, 2002, 1995, str. EP/7.
45. Enlargement worries becoming more obvious. Agra Europe, London, 2000, 1891, str. A/1-A/2.
46. Erjavec Emil et al.: Agrarna ekonomika. Gradiva za izpit. Domžale: Biotehniška fakulteta, 2001, 74 str.
47. Erjavec Emil et al.: Slovensko kmetijstvo in Evropska Unija. Ljubljana: Ministrstvo za znanost in tehnologijo, raziskovalni projekt CRP Zemlja, 1997, 422 str.
48. Erjavec Emil et al.: Uvod v agrarno ekonomiko in politiko. Domžale: Biotehniška fakulteta, 1998/99, 245 str.
49. EU abandons CAP reform. Agra Europe, London, 1999, 1842, str. A/1.
50. EU aids could survive abolition of blue box. Agra Europe, London, 1999, 1876, str. EP/8-EP/9.
51. EU could move to farm income insurance. Agra Europe, London, 2000, 1929, str. A/1-A/2.
52. EU developing new role in international trade negotiations. Agra Europe, London, 2001, 1957, str. A/1-A/2.
53. EU enlargement plan shows up CAP shortcomings. Agra Europe, London, 2002, 1989, str. A/1-A/2.
54. EU enlargement: CEEC ministers formally set out their positions. Agra Focus, London, 74, str. 25,29,30.
55. EU farm leaders reject CAP reform. Agra Europe, London, 2002, 1993, str. EP/1-EP/2.
56. EU hints at export subsidy flexibility. Agra Europe, London, 2008, str. EP/7,EP/8.
57. EU leaders take direct aids off accession agenda. Agra Europe, London, 2006, str. EP/7.
58. EU more vulnerable on WTO domestic support. Agra Europe, London, 1999, 1844, str. A/1-A/3.
59. EU paymasters block CAP aid in CEECs. Agra Europe, London, 2002, 2000, str. EP/1-EP/2.
60. EU ratifies Kyoto-Australia pulls out. Agra Focus, London, 77, str. 19.

61. EU seeks to establish permanence of “blue box” category. Agra Europe, London, 2001, 1974, str. A/1, A/2.
62. EU to stand by enlargement plans. Agra Europe, London, 2002, 1992, str. EP/3-EP/4.
63. EU, US take conservative stance in WTO talks. Agra Europe, London, 1999, 1835, str. A/1-A/3.
64. EU’s WTO mandate dependent on Article 20. Agra Europe, London, 1999, 1867, str. A/1-A/2.
65. Farm insurance to speed up subsidy elimination? Agra Europe, London, 1999, 1866, str. A/1-A/3.
66. Farm productivity major factor in EU enlargement impact. Agra Europe, London, 2001, 1959, str. A/1-A/2.
67. Farm trade liberalisation a good thing – but not yet. Agra Europe, London, 1999, 1874, str. A/1-A/3.
68. Farm trade liberalisation and developing countries. Agra Europe, London, 1999, 1871, str. A/1-A/3.
69. Fischler draws up battle lines for CAP mid-term review. Agra Europe, London, 2007, str. A/1-A/2.
70. Fischler outlines vision for new EU rural policy. Agra Europe, London, 2001, 1951, str. EP/1-EP/2.
71. Fischler welcomes new US farm policy. Agra Europe, London, 2001, 1970, str. EP/6.
72. Fischler: EU enlargement: what does it mean for the EU-15? Agra Europe, London, 2002, 2000, str. A/1-A/2.
73. Fischler’s mid-term revolution. Agra Europe, London, 2002, 2011, str. A/1-A/2.
74. Folmer C.M.A. et al.: The Common Agricultural Policy beyond the MacSharry Reform. Amsterdam: Elsevier, 1995, 347 str.
75. France abandons modulation. Agra Europe, London, 2001, 2004, str. N/1.
76. France outlines conservative approach to mid-term review. Agra Focus, London, 2002, 77, str. 33.
77. France seeks Polish backing on CAP. Agra Europe, London, 2002, 1990, str. EP/3.
78. France takes lion’s share of CAP spending in 2000. Agra Europe, London, 2001, 1974, str. EP/6, EP/7.
79. French & German ministers outline path for C.A.P. evolution. Agra Focus, London, 2001, 66, str. 35.
80. Germans and Sweedes drive CAP reform debate. Agra Europe, London, 2001, 1947, str. EP/1-EP/2.
81. Germany agrees limited modulation plan. Agra Europe, London, 2001, 1959, str. EP/9.
82. Greener CAP no more than rhetoric. Agra Europe, London, 1999, 1874, str. EP/6-EP/7.
83. Growing momentum towards WTO ministerial. Agra Focus, London, 2001, 68, str. 22.
84. Irish oppose CAP revolution. Agra Europe, London, 2002, 1992, str. EP/3.
85. Irish oppose CAP revolution. Agra Europe, London, 2002, 1992, str. EP/3.
86. Is there a rural economy?. Agra Europe, London. 2001, 1975, str. A/1-A/3.
87. Italy moves away from pro CAP reform fray. Agra Europe, London, 2001, 1990, str. EP/4.
88. Italy presents ideas for CAP Mid-Term Review. Agra Focus, London, 2002, 73, str. 3-4.
89. Jospin loss mars CAP reform prospects. Agra Europe, London, 2002, 2000, str. EP/2-EP/3.
90. Juvančič Luka: Pregled Skupne kmetijske politike. Ljubljana: Zadrúžna Zveza Slovenije z.o.o. in Biotehniška fakulteta v Ljubljani, 2001, 21 str.
91. Kavčič Stane et al.: Razprava o pogajalskih izhodiščih EU na področju SKP – Stanje po prejemu osnutka skupnih stališč EU. Prehodna verzija. Domžale: Biotehniška fakulteta, oddelek za zootehniko, Katedra za agrarno ekonomiko, politiko in pravo, Domžale in

- Kmetijski inštitut, Ljubljana, 2002, 50 str.
92. Kjeldahl Rasmus, Tracy Michael: Renationalisation of the Common Agricultural Policy? Copenhagen: Institute of Agricultural Economics and Agriculture Policy Studies, 1994, 103 str.
 93. Künast setback on modulation plan. Agra Focus, London, 2001, 75, str. 35.
 94. Latacz-Lohmann Uwe, Hodge Ian: Multifunctionality and free trade – conflict or harmony? Povzetek. Euro Choices, Scotland, Spring, 2001, str. 47.
 95. Legg Wilfrid: Support to agriculture remains high. Euro Choices, Scotland, 2001, Spring, str. 30-31.
 96. Main German party embraces ‘green’ vision for CAP. Agra Europe, London, 2001, 1974, str. EP/1-EP/2.
 97. Mašanović Božo: »Lifting« kmetijstva Evropske unije?. Ljubljana: DELO, 11/jul/2002, str. 1
 98. Mid-term review: Fischler comments & EP ideas. Agra Focus, London, 2001, 70, str. 8.
 99. Multifunctionality defence needed by EU. Agra Europe, London, 2001, 1965, str. A/1-A/2.
 100. Multifunctionality of agriculture: What does it mean? Povzetek. Euro Choices, Scotland, 2001, Spring, str. 41.
 101. New Cairns Group plan to scrap export refunds. Agra Europe, London, 2001, 1957, str. A/1-A/2.
 102. New Franco-German CAP axis emerges. Agra Europe, London, 2001, 1963, str. EP/2.
 103. New US Farm Bill will confirm trend back to more protectionist farm policy. Agra Europe, London, 2001, 1963, str. A/1-A/2.
 104. New vision for ‘third pillar’ of EU food safety. Agra Focus, London, 2002, 72, str. 21.
 105. Obstacles to ‘greening’ of CAP. Agra Europe, London, 2001, 1938, str. A/1-A/2.
 106. Ockenden Jonathan, Franklin Michael: European Agriculture – Making the CAP fit the Future. London: The Royal Institute of International Affairs, 1995, 103 str.
 107. OECD sees rise in EU farm support in 2001. Agra Europe, London, 2006, str. EP/2-EP/3.
 108. Opening for WTO trade talks in 2004. Agra Europe, London, 2007, str. EP/5-EP/6.
 109. Organic enthusiasts want subsidy switch. Agra Europe, London, 2002, 1990, str. A/1-A/3.
 110. Oskam A.J. et al.: The financing of the Common Agricultural Policy after enlargement of the European Union. Interdepartmental Policy Study. Hag, 2001, 41 str.
 111. Portugal enters CAP reform fray. Agra Europe, London, 2001, 1953, str. EP/4.
 112. Radical CAP reform plans to re-open Green Box question. Agra Europe, London, 2009, str. A/1-A/2.
 113. Regional trade pacts – spur to WTO progress? Agra Europe, London, 2000, 1897, str. A/1-A/3.
 114. Report published on CAP spending in 1999. Agra Europe, London, 2001, 60, str. 28.
 115. Return to normality should not conceal major changes. Agra Focus, London, 2001, 69, str. 1.
 116. Rosenblatt J. et al.: The Common Agricultural Policy of the European Community. Principles and consequences. Occasional paper No. 62. Washington: International Monetary Fund, 1988, str. 16-18.
 117. Rules on state trading unlikely in WTO round. Agra Europe, London, 1999, 1879, str. A/3-A/5.
 118. Rural development policies must be profit-focused. Agra Europe, London, 2001, 1972, str. EP/7.
 119. Schmitt Guenther H.: Unvollkommene Arbeitsmärkte, Opportunitätskosten der Familienarbeit und Betriebsgrösse. Berichte über Landwirtschaft. Zeitschr. Fuer Agrarpolitik u. Landwirtschaft, Muenster: Landwirtschaftsverl, 1997, str. 36-65.
 120. Sharp rise in CEEC farm incomes. Agra Europe, London, 2002, 2000, str. EP/6.
 121. Solbes Pedro et al.: The Challenges of Enlargement to EU Agriculture. Working Party

- Report no. 25. Brussels: Centre for European Policy Studies, 1999, 38 str.
122. Spain pushes Council to back farm insurance. Agra Europe, London, 2002, 2000, str. EP/5-EP/6.
 123. Stanovnik Tine: Javne finance. 2. dopolnjena izdaja. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1998, 211 str.
 124. Swinbank Alan: Direct payments and the impasse over CAP reform. Agra Europe, London, 2002, 1991, str. A/1-A/2.
 125. Swinnen Johan F.M.: CEEC agricultural performance improving fast. Agra Europe, London, 2002, 1996, str. EP/4-EP/5.
 126. Swinnen Johan F.M.: Will Enlargement Cause a Flood of Eastern Food Imports, Bankrupt the EU Budget, and Create WTO Conflicts? Euro Choices, Scotland, 2001, Spring, str. 48-52.
 127. Tangerman Stefan, Swinbank Alan: A proposal for the future of direct payments under the CAP. Working paper no. 1. United Kingdom: Centre of Agricultural Strategy, University of Reading, 2000, str. 1-29.
 128. Tangerman Stefan: Agenda 2000: Tactics, diversion and frustration. London: Agra Europe, 1999, 1851, str. A/1-A/4.
 129. Tarditi Secondo: The EU's enlargement proposals: a rational response? Agra Europe, London, 2002, 1995, str. A/1-A/2.
 130. The Agricultural Situation in the European Union in 1999. Report. Bruselj, Luxemburg: Office for Official Publication of European Communities, 2001, 535 str.
 131. The UK Curry report – a prescription for Europe? Agra Europe, London, 2002, 1988, str. A/1-A/3.
 132. Uruguay Round limited trade impact, says OECD. Agra Europe, London, 2001, 1947, str. EP/4-EP-5.
 133. US abandons Freedom to farm. Agra Europe, London, 2002, 2001, str. A/1-A/3.
 134. US and EU moving closer on WTO round. Agra Europe, London, 2001, 1961, str. A/1-A/2.
 135. US calls for elimination of export subsidies within five years. Agra Europe, London, 2006, str. EP/1, EP/2.
 136. US Senate approves new farm Bill. Agra Europe, London, 2002, 2002, str. N/7.
 137. Veneman proposes dramatic shift in US farm policy. Agra Europe, London, 2001, 1970, str. N/1-N/2.
 138. Why the CAP will need to be reformed again?. Agra Europe, London, 1999, 1855, str. A/1-A/3.
 139. Will those modest proposals provoke mayhem down on the farm?. London: The Economist, vol. 364, 8281, 2002, str. 25,26.
 140. WTO agriculture talks start to focus. Agra Focus, London, 2002, 77, str. 38,39
 141. WTO claims free trade is environmentally friendly. Agra Europe, London, 1999, 1874, str. EP/5-EP/6.
 142. WTO farm trade negotiations – fundamental differences remain. Agra Europe, London, 2001, 1946, str. A/1-A/2.
 143. WTO members push for development box. Agra Europe, London, 2001, 1940, str. E/4.
 144. WTO round to have 'little impact' on CAP. Agra Europe, London, 2001, 1969, str. EP/3-EP/4
 145. WTO talks to focus on three major trade issues. Agra Europe, London, 2000, 1922 str. A/1-A/3.
 146. Žitko Stojan: Štirim članicam več kot novinkam. Ljubljana: DELO, 28/jun/2002, str. 4.

VIRI

1. 28th financial report on the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (E.A.G.G.F.) - Guarantee Section. Evropska komisija.
[URL:<http://europa.eu.int/comm/agriculture/fin/finrep/en/a4.pdf>], 2001.
2. Young Edwin C. et al.: Options for Reducing the Aggregate Measurement of Support in OECD.
[URL:<http://ers.usda.gov/publications/aer802/aer802i.pdf>], jul/24/01.
3. Emerging Market Economy Forum, (CCNM/EMEF/CA): Agricultural trade liberalisation: The perspectives of emerging and transition economies. Pariz: OECD, Centre for Co-operation with non-members committee for agriculture, 2000, 69 str.
4. English language dictionary. Ponatis. London, Glasgow: Collins, 1992, 1703 str.
5. European Commission - Directorate General for Agriculture: The CAP 2000 review. Belgija: 2001, str. 17.
6. Farm Security and Rural Investment Act of 2002. Public law, člen 107-171.
[URL:http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi_bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_house&docid=publ171.107.pdf], maj, 2002.
7. Global Forum on Agriculture: Watch on agricultural support in non-member transition economies in 2001. Pariz: CCNM/GF/AGR(2002)17, 21/jun/2002, str. 6, 45.
8. OECD: Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and evaluation. Highlights. Pariz: OECD, 2002, str. 18, 24, 26, 34, 39, 40.
9. Official Journal of the European Communities: Legislation. 94/800/EC: Council Decision of 22 December 1994 concerning the conclusion on behalf of the European Community, as regards matters within its competence, of the agreements reached in Uruguay Round multilateral negotiations (1986-1994). L 336, volume 37, 23/dec/1994.
10. Reform of the common agricultural policy (CAP). Evropska komisija.
[URL:<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l60002.htm>] marec, 1999.
11. Revised Draft Common Position. Evropska komisija.
[URL:http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/financialpackage/sec2002-95_en.pdf], januar, 2002.
12. The Mid-Term Review 2002. Evropska komisija.
[URL:http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/mtr_en.pdf], 14/jul/2002.
13. The Spanish Agrofood Sector and Rural Environment: Facts and Figures. Eurostat: 6th Edition updated and enlarged. Madrid: Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Technical Secretariat General, 2002.
14. Verbinc Franci: Slovar tujk. Četrta izdaja. Ljubljana: Cankarjeva založba, 1974, 770 str.

PRILOGE

PRILOGA 1

MANIPULACIJE URUGVAJSKIH OMEJITEV DOGOVORA GATT

Folmer in sodelavci (1995, str. 215) pravijo, da je AMS kot centralni element dogovora vsota vseh kmetijskih podpor, kar pomeni, da se lahko nadomesti povečana podpora enemu proizvodu z znižano podporo drugemu. Znižanje AMS se lahko doseže tudi z znižanjem proizvodnje¹⁰¹. Tarifikacija vsebuje variabilni element, ki EU varuje pred pretiranimi nihanjem na svetovnem trgu. Ta »varovalka¹⁰²« omogoča zvišanje carine, ko uvozna cena v EU pade več kot 10 % pod povprečje cen med letoma 1986 in 1988. Ker so bile uvozne cene v EU v tem obdobju precej višje kot dejanske svetovne cene, bo določilo zelo hitro prišlo v uporabo v praksi. Povprečno znižanje carin, ki je 36 %, ni tehtano povprečje, zato se zahteva lahko doseže v kombinaciji občutnega znižanja carine za menjavo nepomembnega proizvoda z manjšim znižanjem le-te pri pomembnejših proizvodih. Tarifikacija in AMS sta izražena v nominalnih količinah brez prilagoditve inflaciji. Le-ta lahko hitro izniči ali celo preseže učinek dogovorjenega znižanja carinskih stopenj in omejitve postanejo še bolj stroge za EU. Kompenzacijska plačila za proizvajalce na hektar oz. glavo živine niso zavezana znižanju, zato se lahko nižji dohodek kmetov zaradi nižje carinske zaščite nadomesti s temi »proizvodno ločenimi« plačili. Postavljena so precejšnja administrativna bremena, saj regulative ne pokrivajo predelanih in nepredelanih proizvodov. Tarifikacija pri predelanih proizvodih se nanaša na vsako komponento proizvoda posebej. V primeru, da pride do spremembe v svetovni ceni katerekoli komponente, se spremeni tudi celotna carina za predelan proizvod (Folmer et al., 1995, str. 215).

Pri dostopu na trg je URAA naredil najmanj (Beyond Seattle: options..., 1999, str. A/3). Za to je krivih pet določil sporazuma: kombinacija nerepresentativnih baznih obdobj; znižanja carin, ki so odvisna od »dogovorjenih« carin in ne dejanskih; manj kot povprečna znižanja za posamezne proizvode zaradi grupiranja proizvodov; visoko določene meje carin in »umazana tarifikacija«. To so razlogi, da so dejanska znižanja ovir menjave nižja kot pa 36% določenih v URA.

Ker se znižanja carin lahko merijo kot enostavna povprečja, je lahko teža za menjavo nepomembnih proizvodov enaka kot za pomembne proizvode. Carina za precej »občutljive« kmetijske proizvode je bila znižana le za 15 %, medtem ko so carine za manj pomembne proizvode znižali v večji meri, da so dosegli zahtevano znižanje 36 %.

Učinek je bil zmanjšan tudi zaradi dogovorjenih carin. To so maksimalne stopnje carine, dovoljene za posamezen proizvod, ne pa dejanska carina v posamezni državi. DVR so lahko same določile zgornje meje teh stopenj za bazno obdobje, ki so bile lahko višje od carin v septembru leta 1989. Nekatere stopnje so bile precej nad dejanskimi in tako je ostalo tudi po dogovorjenih znižanjih, zato ni bilo velikega vpliva na dejanske carine.

»Umazana tarifikacija« pomeni pretiravanje v baznih obdobjih carine, izid pa je nižje zmanjšanje stopnje carine. To izvira iz notranjih in zunanjih tržnih cen, ki se uporabljajo za določanje carine. Če neka država želi ohraniti visoko zaščito proizvoda, potem bo za bazni nivo izbrala proizvod visoke kvalitete na oddaljeni lokaciji, kjer so cene precej nad reprezentativnimi. Za uvoz pa lahko uporabi proizvod, ki ima nizko ceno v pristanišču, kjer so cene pod normalnim nivojem za tak proizvod. Tako so carine precej nad reprezentativnimi. EU in ZDA sta postavili svoje carine 61 % in 44 % nad dejanskimi in reprezentativnimi carinami (Beyond Seattle: options..., 1999, str. A/3).

¹⁰¹ Npr. znižanje kvot za mleko ali sladkor vodi do navidezne nižje podpore za te pridelke.

¹⁰² Že omenjeni »Special safeguard clause«.

Podoben način je bil uporabljen za domačo podporo, kjer so se znižanja agregirala za cel kmetijski sektor in niso značilna za posamezne proizvode ali proizvodne skupine. Nivoji podpore lahko poleg tega precej variirajo v času in zaradi različnih tržnih pogojev. Tako je nastalo precej možnosti za transfer podpore od enega proizvoda k drugemu ob spremenjenih pogojih na trgu. Problem s trenutnimi ukrepi domače podpore je, da morda povzročajo manj motenj na trgu kot tradicionalni ukrepi, a se močno ukoreninijo in pogosto razširijo zaščito še na druge proizvode. Neposredna plačila EU so značilen primer. Ta plačila so služila EU kot sredstvo prilagoditve spremembam kmetijske politike. Plačila na hektar in glavo nadomeščajo velik del izvoznih nadomestil, ki bi se morala plačati, če prvih ne bi bilo. Tako se EU lažje prilagodi zahtevam po zmanjšanju izvoznih nadomestil v vrednosti in količini, ki jih je določila URA. Ta plačila pa še zdaleč niso proizvodno ločena (Beyond Seattle: options..., 1999, str. A/3-A/5).

PRILOGA 2

VEČNAMENSKOST KMETIJSTVA – MULTIFUNKCIONALNOST

Koncept razlagajo precej različno (Cahill, 2001, str. 36-40). OECD je skušala zapolniti to praznino in umestiti večnamenskost v ekonomski okvir.

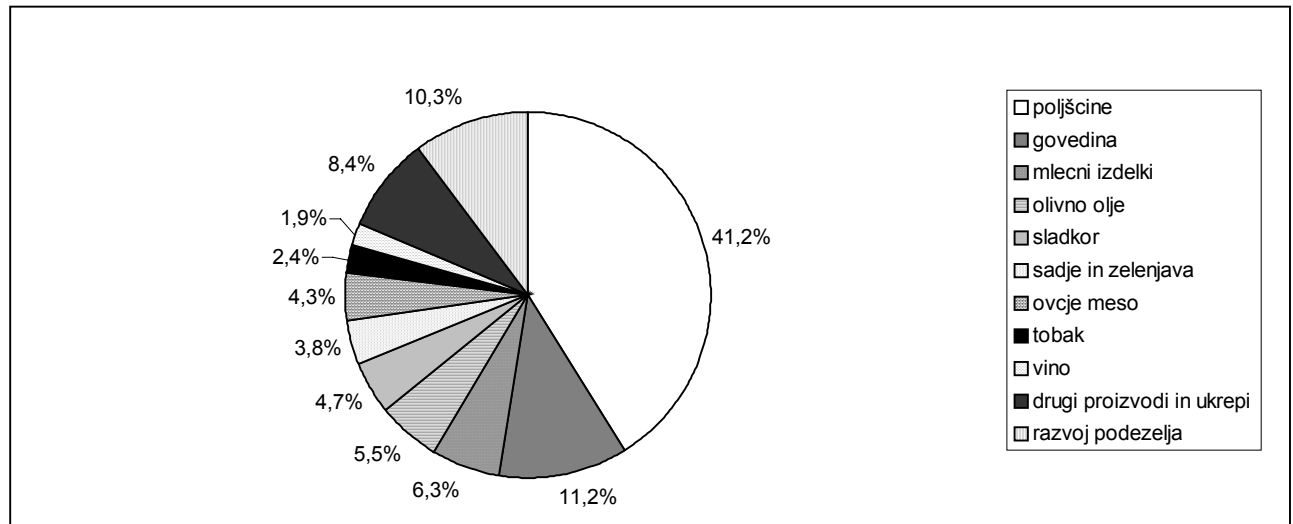
Prvi element je združenost v proizvodnji, to je stopnja, do katere so povezani blagovni (vlakna in hrana) in neblagovni (krajina, okolje, razvoj podeželja ali prehranska varnost) outputi. V tem primeru se zahteva sistematičen pregled vpliva tržnih nepravilnosti in narave javnih dobrin neblagovnih outputov. Raziskave napeljujejo na zaključke, da različne tehnologije in načini kmetovanja omogočajo raznolikost proizvodov, da se tržne nepravilnosti ne pojavijo vedno. V primeru, da se, so možni različni odzivi – tudi brez pomoči države. V veliko primerih je bila rešitev pravilno usmerjena in proizvodno ločena politika. Vlade bi morale razviti učinkovite in zmogljive politike, da ponotranjijo zunanje učinke kmetijstva ter zmanjšajo nevarnost konflikta med domačo politiko in nadaljnjo liberalizacijo mednarodne menjave, ko uresničujejo koncept večnamenskosti.

Združena proizvodnja kmetijskih in okoljevarstvenih outputov lahko pomeni, da domača politika, ki skuša izboljšati oz. zadovoljiti koncept večnamenskosti, ogrozi menjalne tokove, svetovne cene ter obremeni svoje zunanje partnerje v menjavi in tako sproži konflikt v STO. Pravilno usmerjena domača politika za proizvodnjo koristi nujno ne nasprotuje zahtevam proste menjave, čeprav ima lahko več kot le minimalne vplive na proizvodnjo in menjavo. Potrebna je reforma kmetijske politike za boljšo proizvodnjo koristi večnamenskosti, a politične možnosti morajo v največji meri preprečiti vplive na proizvodnjo in menjavo. Avtorja članka predlagata razširitev ukrepov zelenega paketa za udejanjanje koncepta večnamenskosti, hkrati pa bolj določene kriterije teh ukrepov, da se bodo kvalificirali le tisti, ki izboljšujejo menjavo (Lactacz- Lohmann, Uwe, 2001, str. 47).

PRILOGA 3

PORAZDELITEV SREDSTEV IZ EKJUS PO DRŽAVAH IN PROIZVODIH SKUPNOSTI V LETU 2000

Slika 1: Porazdelitev sredstev EKJUS po proizvodih v 2000 (v %)



Vir: France takes lion's share of CAP spending in 2000, 2001, str. EP/7.

Iz slike 1 je razvidno, da največ podpore v EU prejemajo poljščine in sicer kar 41,2 %, v okviru teh pa največ iz evropske blagajne dobi Francija. Pri govedini, ki ima tudi dokajšen delež v EKJUS, največji delež dobijo Francija, Velika Britanija in Irska. Iz tega je razvidno, da imajo pridelki severnih držav precej prednosti pred tistimi iz južnih držav, kot npr. olivno olje, vino ali sadje in zelenjava, ki zato prejmejo manj sredstev iz EKJUS. Pri obeh dokaj zaščiteneh proizvodih (poljščine, govedina) je Komisija že predlagala spremembe, in sicer naj bi se izplačevalo kmetom enotno dohodkovno plačilo osnovano glede na pretekle prejeme, v šestih letih pa naj bi bilo nižje za 20 %. Po drugi strani je razvoju podeželja trenutno namenjenih le dobrih 10 %. Ta delež naj bi se po predlogih Komisije povečal s pomočjo ukrepa »dinamična modulacija«. Trenutno največ za razvoj podeželja in spremljevalne ukrepe namenita Avstrija (45,1 %) in Finska (45,7 %), sledijo pa jim Švedska, Luksemburg in Irska.

Iz tabele 1 je razvidno, da je največja prejemnica sredstev EKJUS Francija, precej za njo pa so Španija, Nemčija in Italija. Po mnenju nekaterih (Cunha, 2002, str. A/1-A/2) bi degresivnost neposrednih plačil pomenila bolj enakomerno razporeditev podpore SKP med proizvodi, regijami in kmeti, prednost bi se v večji meri dajala ekstenzivnemu kmetovanju, ki je najbolj značilno za južne mediteranske in obrobne predele EU, in kjer obstaja precejšnje tveganje opustošenja pokrajine. Precej pomembno je, da se prerazdelijo sredstva zaradi velikih razlik med dohodki in podporo kmetom s strani SKP. Obstaja namreč bojazen, da bi prišlo do opustošenosti obsežnih pokrajin, kmetijstvo pa bi bilo prisotno le še v nekaterih predelih EU (Cunha, 2002, str. A/1-A/2).

Tabela 1: Porazdelitev sredstev EKJUS za nekatere proizvode in po posamezni članici v letu 2000 (v %)

Proizvod / Država	B	1.1.1	Ne	Gr	Šp	Fr	Ir	It	Lux	Nl	Aus	Por	Fin	Swe	UK	EU*	SKUPAJ
poljščine	20,6	51,3	65,3	17,0	27,8	57,0	6,0	34,0	44,7	18,0	36,7	27,3	34,5	54,3	40,8	0,0	41,2
govedina	11,3	4,6	7,5	2,2	7,9	11,9	49,3	4,1	29,1	5,4	9,1	13,1	4,9	9,3	24,4	0,0	11,2
mlečni izdelki	19,3	16,2	4,4	-0,1	0,4	8,1	9,3	2,5	-3,5	49,0	0,4	0,5	10,0	-0,1	2,4	0,0	6,3
olivno olje	0,0	0,0	0,0	19,4	17,8	0,0	0,0	13,7	0,0	0,0	0,0	6,2	0,0	0,0	0,0	0,0	5,5
sladkor	35,7	8,7	5,2	0,2	1,7	6,2	0,3	3,2	0,0	4,8	4,3	3,9	1,7	3,7	4,2	0,0	4,7
sadje in zelenjava	2,1	0,1	0,2	10,9	8,5	2,7	0,0	8,5	0,0	2,7	0,1	7,1	0,0	0,2	0,4	0,0	3,8
ovčje meso	0,1	0,1	0,8	8,7	8,5	1,9	6,7	3,5	0,5	1,1	0,5	9,2	0,2	0,5	11,1	0,0	4,3
tobak	0,4	0,0	0,6	14,4	2,1	0,9	0,0	7,1	0,0	0,0	0,1	2,6	0,0	0,0	0,0	3,5	2,4
vino	0,0	0,0	0,5	0,4	4,0	2,2	0,0	5,6	0,2	0,0	0,2	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9
Razvoj podeželja in spremljevalni ukrepi	2,7	2,6	12,1	5,7	7,2	5,3	20,5	15,1	32,4	4,3	45,1	20,3	45,7	22,0	3,7	0,0	10,3
ostalo	7,8	16,4	3,4	21,2	14,1	3,8	7,9	2,7	3,4	14,7	3,5	7,8	3,0	10,1	13,0	69,5	8,4
delež sredstev za posamezno članico (v %)	2,4	3,2	14,0	6,4	13,5	22,2	4,2	12,4	0,1	3,5	2,5	1,6	1,8	1,0	10,0	0,3	100,0

Vir: France takes lion's share of CAP spending in 2000, 2001, str.EP/7.