

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

ŠPELA NOVAK

MENTOR: REDNI PROFESOR DR. MARJAN SVETLIČIČ

SOMENTORICA: DOCENTKA DR. KARMEN ERJAVEC

PRIHODNOST SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2003

*Hvala Janezu
in vsem, ki so blizu mojemu srcu.*

KAZALO

1	UVOD	5
2	ZAKAJ SKUPNA KMETIJSKA POLITIKA?	7
3	ZNAČILNOSTI KMETIJSTVA V EVROPSKI UNIJI	10
4	CILJI IN NAČELA SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE EU	14
5	MEHANIZMI SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE	16
5.1	MEHANIZMI SKUPNIH TRŽNIH UREDITEV	16
5.1.1	<i>Institucionalne cene</i>	17
5.1.2	<i>Zunanjetrgovinski ukrepi</i>	17
5.1.3	<i>Umik proizvodov s trga in podpore porabi</i>	18
5.1.4	<i>Neposredna plačila</i>	19
5.1.5	<i>Ukrepi administriranja in omejevanja ponudbe</i>	19
5.1.6	<i>Modeli tržnih redov</i>	20
5.2	RAZVOJ PODEŽELJA	20
5.3	POMEN MEHANIZMOV V POSAMEZNIH OBDOBJIH	21
5.3.1	<i>Mansholtov načrt</i>	22
5.3.2	<i>Reforme v 80. letih</i>	23
5.3.3	<i>MacSharryjeva reforma</i>	24
5.3.4	<i>Agenda 2000</i>	25
6	UČINKI SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE	27
6.1	SKUPNA KMETIJSKA POLITIKA IN URESNIČEVANJE ZASTAVLJENIH CILJEV	27
6.2	KATERE PROBLEME POVZROČA SKUPNA KMETIJSKA POLITIKA?	28
6.2.1	<i>Stroški skupne kmetijske politike</i>	28
6.2.2	<i>Svetovna trgovina</i>	29
6.2.3	<i>Okoljevarstveni problemi</i>	30
6.2.4	<i>Zdravje porabnikov</i>	30
7	NOVA REFORMA SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE	32
7.1	RAZLOGI ZA NOVO REFORMO	32
7.1.1	<i>Pogajanja v okviru Svetovne trgovinske organizacije</i>	32
7.1.2	<i>Širitev in proračun</i>	34
7.1.3	<i>Okoljevarstveni razlogi in varnost prehrane</i>	35
7.2	NEKATERI AKADEMSKI PREDLOGI NADALJNE REFORME SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE	36
7.3	RAZMERE NA PODROČJU KMETIJSTVA KOT REZULTAT AGENDE 2000	39
7.4	LUKSEMBURŠKI SPORAZUM O REFORMI SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE	40
7.4.1	<i>Cilji reforme</i>	40
7.4.2	<i>Kaj prinaša dogovor?</i>	41
7.4.3	<i>Pomen in pričakovani učinki reforme</i>	43
8	OCENE EVROPSKE KMETIJSKE POLITIKE V MEDIJIH (ANALIZA PISANJA ČASNIKA <i>DELO</i>) 46	
8.1	KOMENTARJI	47
8.2	POROČILA	49
9	DISKUSIJA	53

10 SKLEP	55
11 LITERATURA IN VIRI	58
11.1 KNJIGE IN ČLANKI.....	58
11.2 INTERNET.....	61
PRILOGA: SEZNAM ANALIZIRANIH NOVINARSKIH PRISPEVKOV	65

KAZALO GRAFOV IN TABEL

Grafi

<i>Zaposlenost v Evropski uniji po sektorjih (za leto 2001).....</i>	<i>10</i>
<i>Zmanjševanje deleža zaposlenih v kmetijstvu v Evropski uniji.....</i>	<i>10</i>
<i>Delež zaposlenih v kmetijstvu po posameznih državah članicah EU</i>	<i>11</i>
<i>Delež BDP v Evropski uniji po sektorjih (za leto 2002)</i>	<i>11</i>
<i>Pregled tržnih ukrepov skupne kmetijske politike.....</i>	<i>17</i>
<i>Pregled najpomembnejših reform CAP</i>	<i>22</i>
<i>Uresničevanje ciljev in negativni učinki CAP.....</i>	<i>23</i>
<i>Pomen kmetijstva v 12 državah kandidatkah za EU v letu 2002.....</i>	<i>31</i>
<i>Prednosti in pomanjkljivosti luksemburškega dogovora.....</i>	<i>39</i>
<i>Stališča do CAP in njene reforme v časniku Delo od 1. 1. do 30. 6. 2003.....</i>	<i>43</i>

1 UVOD

Kmetijska politika je v osrčju skupnih politik Evropske unije, saj Unija zanjo porabi skoraj polovico proračuna. Hkrati je verjetno najbolj sporna politika in tudi področje, v katerega države članice posegajo nadvse previdno, saj se tu soočajo s številnimi nasprotujočimi si interesi. Tako je osnova skupne kmetijske politike Evropske unije, ki izvira iz ustanovne pogodbe, že ves čas nespremenjena. Vsakršen poskus reforme je bil in je še vedno deležen na eni strani ostrih kritik, češ da pomeni preveč radikalen poseg, na drugi strani pa nasprotnih kritik, češ da gre le za »lepotne popravke«.

Skupna kmetijska politika Evropske unije (v nadaljevanju CAP) povzroča številne negativne učinke - tako na porazdelitev dohodkov in stroške za davkoplačevalce kot na okolje in svetovno trgovino. Po drugi strani pa zaradi posebne narave kmetijskega sektorja odprava kmetijske politike ne bi bila primerna rešitev.

Hipoteza moje diplomske naloge je, da kljub velikim negativnim učinkom, ki jih povzroča kmetijska politika, zaradi različnih, tudi nasprotujočih si interesov, v kratkoročnem in srednjeročnem obdobju ne moremo pričakovati večjih reform te politike. To navsezadnje potrjuje tudi najnovejši dogovor, ki ga je Evropska unija sprejela junija 2003 v Luksemburgu. Končni dogovor pomeni namreč precej manj, kot je prvotno predlagala Evropska komisija, in ne more odgovoriti na vse izzive.

Da bi lahko opredelila, kateri so ti izzivi, bom najprej skušala odgovoriti na vprašanje, zakaj je sploh potrebna kmetijska politika. Potem bom opredelila cilje CAP (kot so zapisani v ustanovni pogodbi) in metode, s katerimi Unija - bolj ali manj uspešno - uresničuje te cilje. Pojasnila bom pogloblitve učinke, ki jih ima CAP na položaj kmetov, porabnikov in davkoplačevalcev, na okolje in na svetovne kmetijske trge, in iz tega izpeljala razloge, zakaj je nujna reforma kmetijske politike. Prikazala bom nekatere najpomembnejše poudarke prejšnjih reform in nekaj predlogov za novo reformo, na koncu pa analizirala dogovor, sprejet junija 2003 v Luksemburgu.

Za današnji svet so značilne velike in vse večje razlike med razvitimi in nerazvitimi, vse bolj so opazni in skrb zbujaajoči okoljevarstveni problemi, po drugi strani pa je vse večje tudi zavedanje porabnikov glede varne in kakovostne hrane in vplivov proizvodnje na okolje. Treba je

najti takšno rešitev, ki bi lahko odgovorila na te probleme in ki bi še vedno omogočala primeren razvoj kmetijskega sektorja in primerno življenjsko raven kmetijskega prebivalstva. Toda, kot že rečeno, vsaj v srednjeročnem obdobju takšne kmetijske politike žal še ne moremo pričakovati.

Moja druga hipoteza je povezana z mediji in njihovimi stališči do evropske kmetijske politike in njene reforme. Analizirala bom stališča, izražena v slovenskem časniku *Delo*. Predvidevam, da so stališča do evropske kmetijske politike bolj ali manj negativna, pri čemer pa časnik nekaterim vidikom te politike daje večji pomen kot drugim. Tudi stališča do reforme CAP so - glede na to, da pomeni končni dogovor precej manjši poseg od predlaganega - po pričakovanjih bolj negativna kot pozitivna.

2 ZAKAJ SKUPNA KMETIJSKA POLITIKA?

Kmetijstvo ima poleg zagotavljanja hrane tudi druge pomembne funkcije. Poleg proizvodne in zaposlitvene opravlja še nekatere družbene storitve - ima oskrbno, estetsko, naravovarstveno in prostorsko-regionalno funkcijo. Kmetijstvo ohranja estetski videz krajine, pripomore k ohranjanju narave in biološke raznolikosti ter ima socialno-ekonomsko funkcijo pri razvoju podeželja. Države zaradi teh ekonomskih in družbenih, pa tudi političnih razlogov kmetijstva ne prepuščajo v celoti trgu, ampak z različnimi ukrepi posegajo v to dejavnost.

Poglavitna razloga za podporo kmetijskih trgov sta dva. Prvi je povezan z dohodki kmetov. Za povpraševanje po hrani je značilna precejšnja neelastičnost, pri čemer pa je za kmetijske trge zaradi izjemne rasti ponudbe v zadnjih desetletjih značilno izrazito padanje cen. Tehnični napredek je v kmetijstvu velik, nižji proizvodni stroški kot posledica tega napredka pa ne vodijo nujno k višjim dohodkom, ampak - zaradi konkurenčnosti - k vse nižjim cenam hrane za porabnike. Podoben padec cen je sicer značilen tudi za druge panoge, vendar je položaj v kmetijstvu drugačen, saj pridelovalci zelo dolgo vztrajajo v neugodnih ekonomskih razmerah, ker je mobilnost proizvodnih dejavnikov (dela, kapitala, zemlje) izredno majhna. Kmetijsko prebivalstvo zaradi splošne nizke izobrazbene ravni in ostarelosti težko dobi dobro plačano zaposlitev zunaj svoje panoge. Po drugi strani sodobna kmetijska pridelava zahteva velika vlaganja v stroje, opremo, živino in zemljišča, naložbe pa prinesejo le nekaj odstotno povrnitev vloženih sredstev. Značilno je tudi, da so določene investicije v zgradbe in opremo strogo namenske, torej težko prenosljive. »Sodoben hlev za rejo 50 krav molznic izgubi približno polovico vrednosti, če se kmet odloči, da bo v istem objektu redil morda dohodkovno 'zanimivejše' prašiče,« ugotavlja Erjavec (1997: 47). K nemobilnosti proizvodnih dejavnikov v nekaterih državah prispeva tudi visoka cena zemljišč, ki lahko za nekajkrat preseže vrednost zemljišča kot proizvodnega dejavnika.

Drugi razlog za podporo kmetijskih trgov je dejstvo, da je kmetijska proizvodnja v veliki meri odvisna od naravnih razmer (podnebja, suš, poplav, potresov, bolezni in škodljivcev), zato so zanjo značilna velika nihanja pridelave in cen. Ker so kmetijski proizvodi večinoma hitro pokvarljivi, je njihovo shranjevanje, s katerim bi omejili ta nihanja, drago. Ob tem ima kmetijstvo pomembno strateško funkcijo, saj je hrana strateška dobrina. Samooskrba s hrano je nujna, zlasti ob morebitni vojni, politični krizi ali gospodarski blokadi. Kmetijstvo ima tudi pomembno

socialno funkcijo. Ob nastanku Evropske gospodarske skupnosti je na podeželju živela petina prebivalstva šestih članic. Ta delež se je sicer precej zmanjšal, vendar mu politika še vedno pripisuje velik pomen. Za kmetijstvo pa je v večini razvitih držav značilno tudi, da predstavlja najbolj enoten in zelo učinkovit politični lobi - zlasti v Evropski uniji in Združenih državah Amerike. V EU ima kmetijski lobi COPA na primer pomembno vlogo v procesu odločanja - za razliko od organizacij porabnikov (Jovanović, 1997: 98-100).

Vsaka kmetijska politika mora upoštevati dolgoročni padec cen hrane in nemobilnost proizvodnih dejavnikov (gl. Erjavec, 1997). Ker tega na splošni ravni ne moreta preprečiti niti povečanje kmetij niti povečanje proizvodnje in njene učinkovitosti, je ključni problem vsake kmetijske politike dohodkovni problem kmetijstva. To pa je tudi posledica dejstva, da je kmetijski lobi v večini razvitih gospodarstev »manjši, bolj homogen, bolj organiziran in bolj glasen kot skupine pritiska porabnikov in zato pogosto (nekateri bi rekli vedno) zmaga« (Hitiris, 1998: 181).

Cilji posegov vlade v kmetijski sektor so v splošnem naslednji:

- zagotavljanje samooskrbe s hrano kot pomembno strateško dobrino (zlasti na primer v primeru vojne);
- zagotavljanje ravnovesja v trgovinski bilanci, s tem da država hrano za domačo porabo pridela doma in je ne uvaža iz tujine;
- stabiliziranje cen na ravni, sprejemljivi za porabnike in proizvajalce, ter omejitev nihanj;
- dvig dohodkov v kmetijskem sektorju (Hitiris, 1998: 177).

V splošnem lahko razlikujemo dve skupini kmetijskih politik: politiko stabiliziranja cen in politiko dohodkovnih podpor.

Stroške politike stabiliziranja cen nosijo v glavnem porabniki. Pri tej politiki gre za dve skupini ukrepov:

1. nadzor nad cenami: določitev cen (te cene vlada ohranja z intervencijskimi odkupi in skladiščenjem presežkov) ter carine in uvozne dajatve;
2. nadzor nad količino: skladiščenje (za prodajo v obdobju, ko je povpraševanje večje od ponudbe), uvozne kvote, nadzor nad ponudbo (na primer uničenje presežkov), nadzor nad proizvodnjo (proizvodne kvote, programi opuščanja proizvodnje), izvozne podpore.

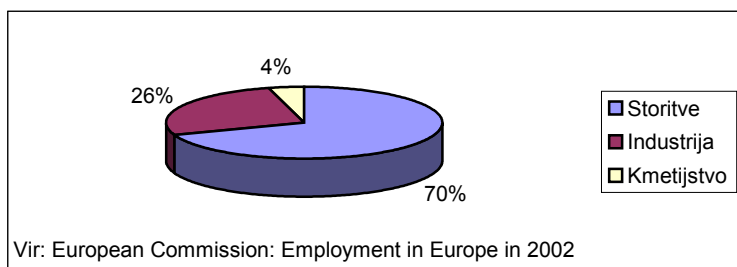
Za razliko od ukrepov politike stabiliziranja cen, pri kateri stroške v glavnem nosijo porabniki, je breme politike dohodkovnih podpor preneseno na proračun. Ukrepi se delijo na posredne in neposredne. Pri posrednih ukrepih gre za povečanje sredstev, ki jih pridelovalci dobijo za svoj pridelek, ne da bi se s tem povečale cene, ki jih plačajo porabniki. Gre za proizvodne subvencije (določena plačila na enoto ali ceno enote proizvoda) in za nadomestila, ki jih dobijo kmetje kot razliko med zajamčeno ceno in povprečno ceno za proizvode, ki jih prodajo na nezaščitenem domačem trgu. Neposredna plačila pa so nevezana na količino, ceno ali dohodek na kmetijskem gospodarstvu. Ta politika je za doseg primernega dohodka kmetov najbolj učinkovita, gre pa za socialno politiko, ki ima lahko visoke stroške upravljanja (Hitiris, 1998: 182-183).

Poleg teh srednje- in kratkoročnih ukrepov pa imajo lahko vlade tudi dolgoročne ukrepe, kot so naložbe v infrastrukturo, raziskave in razvoj, okoljevarstveni programi in tečajna politika.

3 ZNAČILNOSTI KMETIJSTVA V EVROPSKI UNIJI

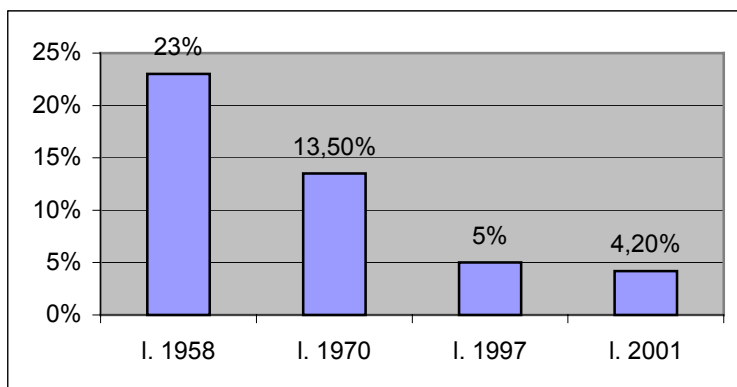
Kmetijstvo danes zaposluje 4,2 odstotka prebivalstva Evropske unije (gl. *Graf 1.1*), pri čemer je v minulih desetletjih opazno zmanjševanje zaposlenih v tej dejavnosti.

Graf 1.1: Zaposlenost v Evropski uniji po sektorjih (za leto 2001)



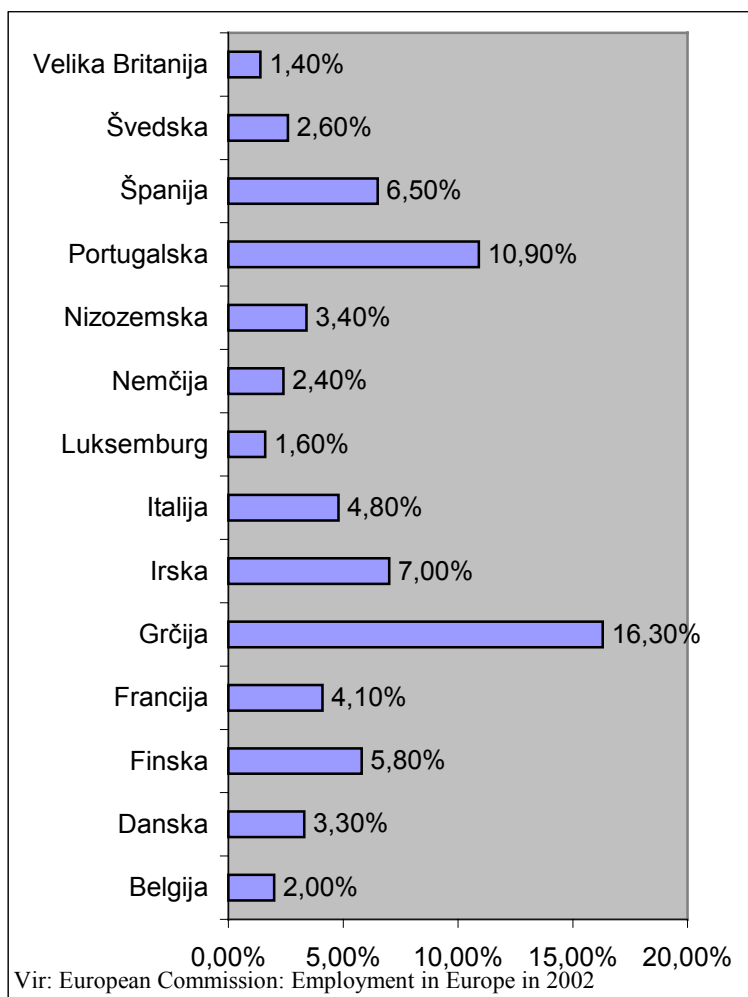
Od nastanka Evropske gospodarske skupnosti leta 1958 se je delež prebivalstva, zaposlenega v kmetijstvu, občutno znižal (gl. *Graf 1.2*).

Graf 1.2: Zmanjševanje deleža zaposlenih v kmetijstvu v Evropski uniji



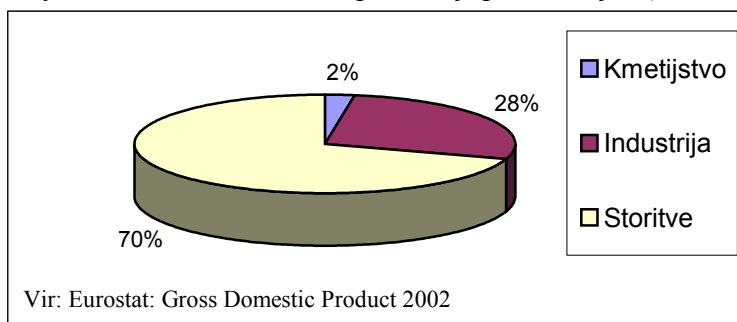
Podatki o deležu zaposlenih v kmetijstvu v posameznih članicah EU kažejo velike razlike med državami (gl. *Graf 1.3*). Medtem ko kmetijstvo v sredozemskih državah in na Irskem zaposluje pomemben delež prebivalstva (blizu 10 odstotkov ali več), pa je v Veliki Britaniji, Luksemburgu, Nemčiji, na Švedskem in v Belgiji v kmetijstvu zaposlenih manj kot 3 odstotke prebivalstva. V južnih državah (Grčija, Italija, Portugalska in Španija) za več kot polovico vseh kmetijskih delavcev kmetijstvo ni edina ali poglavitna dejavnost. V preostalih 11 članicah EU je delež kmetijskih delavcev, ki jim kmetijstvo pomeni polovično zaposlitev, 30-odstoten.

Graf 1.3: Delež zaposlenih v kmetijstvu po posameznih državah članicah EU



Padel je tudi delež kmetijstva v bruto domačem proizvodu (BDP). Leta 1970 je na primer znašal 6 odstotkov, leta 2002 pa 1,7 odstotka (gl. Graf 1.4).

Graf 1.4: Delež BDP v Evropski uniji po sektorjih (za leto 2002)

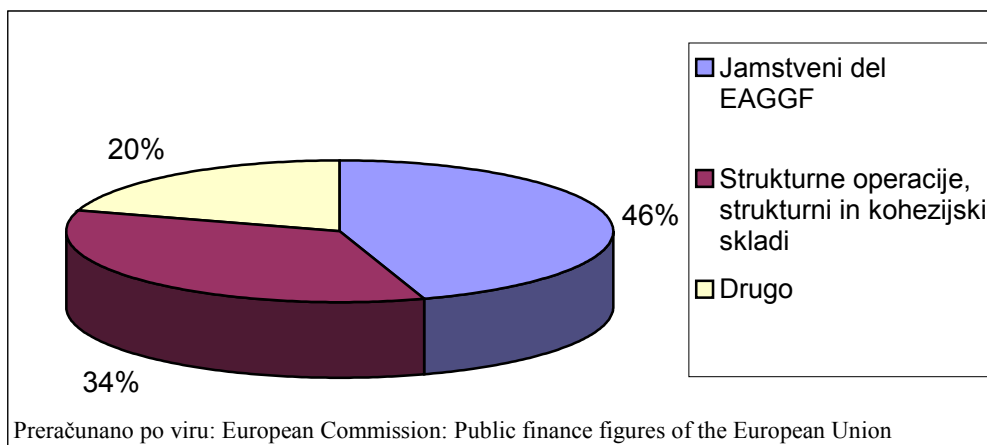


Kljub majhnemu deležu prebivalstva, zaposlenega v kmetijstvu, in še manjšemu deležu, ki ga kmetijstvo prispeva k BDP, pa ima ta panoga poseben politični pomen. Fink-Hafnerjeva (1995: 55-57) navaja najpomembnejše vidike, ki sooblikujejo njeno politično težo:

- socio-kulturni (predvsem tam, kjer gre za ohranjanje majhnih kmetijskih enot);
- nacionalno-ekonomski (kjer so zagotovljene domače zaloge hrane in je obseg porabe domače hrane pomemben);
- transsektorski (kmetijske politike prizadevajo ne le pridelovalce, ampak tudi industrije, povezane s kmetijstvom, poleg tega prevzemajo tudi vlogo socialne in regionalne politike v EU);
- mednarodno-ekonomski (kjer je pomembna dostopnost trga in primerjalne prednosti proizvodnje določene hrane);
- politični v okviru EU (posebej v državah z zelo vplivnim kmečkim lobijem in na ravni EU);
- mednarodnopolitični (občutljivost problemov kmetijstva v mednarodnih ekonomskih odnosih, zlasti v odnosu EU-ZDA).

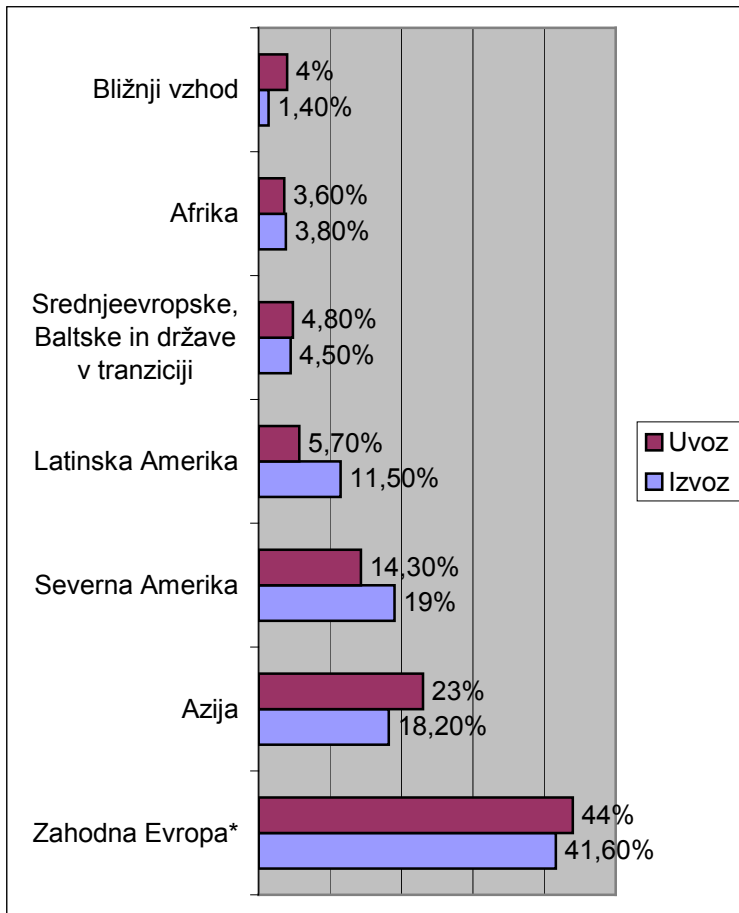
Pomen kmetijstva v Evropski uniji je dobro razviden iz strukture proračunskih izdatkov, kot je prikazan v *Grafu 1.5*. EU za ukrepe v okviru jamstvenega dela Evropskega kmetijskega jamstvenega in usmerjevalnega sklada namenja 46 odstotkov proračuna oziroma leta 2002 44.505 milijonov evrov.

Graf 1.5: Struktura proračunskih izdatkov v EU leta 2002



Evropska unija ima pomembno težo v svetovni trgovini s kmetijskimi proizvodi (gl. *Graf 1.6*), kjer predstavlja največji delež tako v svetovnem izvozu kot uvozu.

Graf 1.6: Delež posameznih regij v svetovni trgovini s kmetijskimi proizvodi za leto 2001



* Poleg držav Evropske unije še Švica, Norveška, Turčija, Slovenija, Hrvaška, Jugoslavija, Malta, Islandija, Bosna in Hercegovina ter Makedonija

Vir: WTO: International Trade Statistics 2002

4 CILJI IN NAČELA SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE EU

Skupna kmetijska politika je bila opredeljena že v prvotnem besedilu pogodbe o Evropski gospodarski skupnosti iz leta 1957. Temeljna pravila skupne kmetijske politike določajo člani od 32 do 38 pogodbe.

Cilji CAP so zapisani v 33. členu pogodbe o Evropski skupnosti. Ti cilji so:

- povečati kmetijsko produktivnost s pospeševanjem tehničnega napredka in zagotavljanjem racionalnega razvoja kmetijske proizvodnje ter z optimalno rabo proizvodnih dejavnikov, zlasti delovne sile;
- s tem zagotoviti primerno življenjsko raven kmetijske skupnosti, zlasti s povečanjem individualnega zaslužka oseb, ki se ukvarjajo s kmetijstvom;
- stabilizirati trge;
- zagotoviti redno preskrbo;
- poskrbeti, da je preskrba porabnikom dostopna po primernih cenah.

Cilji, zapisani v rimski pogodbi, po eni strani poudarjajo zagotavljanje primerne življenjske ravni kmetov, po drugi strani pa je na prvem mestu povečanje storilnosti in učinkovitosti. Osrednje vprašanje je dohodkovno vprašanje, vendar naj bi ga reševali tudi s podporo strukturnim spremembam in povečevanju učinkovitosti pridelave. Najmanj sporen cilj CAP je stabiliziranje kmetijskih trgov, kar pomeni ukvarjanje s problemom nihanja ponudbe in cen, ki spremlja predvsem rastlinsko pridelavo (na kar vplivajo vremenske razmere, naravne nesreče in politične krize). Ta cilj je celo za največje privrženice liberalne ekonomske teorije razlog za poseganje države v delovanje trgov (Erjavec, 1997: 48-49).

33. člen pogodbe o Evropski skupnosti tudi navaja, da je treba pri oblikovanju kmetijske politike in njenih metod upoštevati:

- posebno naravo kmetijske dejavnosti, ki je posledica socialne strukture kmetijstva ter strukturnih in naravnih neskladij med različnimi kmetijskimi regijami;
- potrebo, da se ustrezne prilagoditve izvedejo postopno;
- dejstvo, da je kmetijstvo v državah članicah sektor, ki je tesno povezan s celotnim gospodarstvom.

Cilji CAP ne izpolnjujejo nobenega od obeh meril za učinkovito uresničevanje določenega koncepta, to sta čim večja jasnost in nekonfliktnost. Cilji so zapisani precej ohlapno, poleg tega po rimski pogodbi noben izmed njih nima večje veljave kot drugi, kar še zamegljuje opredelitve CAP. Celotna usmeritev CAP je glede na cilje protislovna. Na eni strani so namreč cilji, ki so neposreden odsev protekcionizma (dvig življenjske ravni, zagotavljanje oskrbe, stabiliziranje trgov), na drugi strani pa cilji, ki delujejo protizaščitno (dvig storilnosti, primerne cene za porabnika). Iz rimske pogodbe hierarhija ciljev ni razvita, pokazala se je šele ob uresničevanju CAP. V ospredju sta dohodkovni problem kmetijstva in zagotavljanje življenjske ravni kmetov, čemur so podrejeni vsi drugi cilji (Erjavec, 1997: 49-50).

Ob razpravah o ureditvi skupne kmetijske politike so se oblikovala tri temeljna načela:

1. enotnost trga: enoten trg za vse kmetijske pridelke (brez trgovinskih ovir), z enotnim sistemom prodaje in cen po vsej EU;
2. prednost domače pridelave: proizvajalci znotraj skupnosti uživajo več ugodnosti od proizvajalcev iz tretjih držav;
3. finančna solidarnost: skupna odgovornost za financiranje CAP - financiranje iz proračuna Skupnosti.

Poleg teh treh se je, sicer nezapisano, oblikovalo še eno načelo, in sicer, da morajo kmetje imeti dohodke, ki bodo enakovredni dohodkom v drugih gospodarskih panogah. Ta štiri načela so dolgo časa veljala za nedotakljiva, leta 1998 pa je Evropska komisija s predlogom proračunske reforme prvič postavila pod vprašaj načelo finančne solidarnosti (Dinan, 1999: 335).

Medtem ko je prvo načelo nesporno, saj se je le tako lahko oblikoval skupni trg vseh članic, pa uveljavitev drugega in tretjega načela po mnenju nekaterih pomeni predvsem zmago Francije, ki je na ta način dobila trge za svoje prehranske presežke, ob tem pa ji je uspelo financiranje tržno-cenovne politike prenesti na Skupnost (gl. Erjavec, 1997; Pelkmans, 1997).

5 MEHANIZMI SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE

Za to, da bi izpolnili cilje CAP iz 33. člena pogodbe o Evropski skupnosti, je skupnost vzpostavila skupno ureditev kmetijskih trgov. Ta je, kot določa 34. člen pogodbe, v eni izmed naslednjih oblik:

- skupna pravila konkurence;
- obvezujoča uskladitev različnih nacionalnih tržnih ureditev;
- evropska tržna ureditev.

Med ukrepi skupne tržne ureditve - ti sicer lahko vključujejo vse ukrepe, nujne za doseganje ciljev iz 33. člena pogodbe - pogodba posebej omenja uravnavanje cen, pomoči pri proizvodnji in trženju raznih proizvodov, ukrepe za skladiščenje in prenos zalog ter skupne mehanizme za stabiliziranje uvoza ali izvoza. Za doseganje teh ciljev se lahko ustanovi tudi eden ali več kmetijskih usmerjevalnih in jamstvenih skladov (gl. 34. člen pogodbe o Evropski skupnosti). Svet ministrov je tako leta 1962 ustanovil skupni Evropski kmetijski jamstveni in usmeritveni sklad (EAGGF), ki je finančni okvir za izvajanje CAP. EAGGF je »skupno ime za proračunske izdatke, ki jih ima Skupnost s kmetijstvom, in je finančno popolnoma odgovoren za izvajanje skupne kmetijske politike« (Avsec, 2001: 28). Deli se na dva dela: jamstva (guarantee) in usmeritve (guidance). Usmeritveni del sklada zajema strukturno politiko, to so ukrepi za razvoj podeželja. Jamstveni del pa je namenjen financiranju tržno-cenovne politike (v zadnjem obdobju tudi del ukrepov za razvoj podeželja) in obsega večino stroškov - tako je pravilna ugotovitev, da je bila strukturna politika vedno v senci tržno-cenovne (gl. Avsec, 2001; Erjavec, 1997).

5.1 Mehanizmi skupnih tržnih ureditev

Načini delovanja skupne kmetijske politike so zapisani v posebnih predpisih - tržnih redih, ki so zakonska podlaga kmetijske politike. Tržni red je »skupno ime za uredbo, pravila in ukrepe, ki jih sprejema svet ministrov z namenom vplivati na ponudbo in povpraševanje po posamezni skupini kmetijskih pridelkov in živil« (Erjavec, 1997: 54).

Najpomembnejši in najpogostejši mehanizem v tržnih redih je kombinacija izrazite zunanjetrgovinske zaščite z intervencijskimi nakupi na notranjem trgu, s čimer naj bi zagotovili

primerno raven odkupnih cen kmetijskih pridelkov. Tržno-cenovne podpore so razlika med ceno, ki bi se oblikovala na prostem trgu (brez intervencij države) in domačo ceno.

Tabela 5.1: Pregled tržnih ukrepov skupne kmetijske politike

SKUPINE UKREPOV GLEDE NA CILJ	UKREPI
zunanjetrgovinski ukrepi (zaščita pred tujo konkurenco, dvigovanje konkurenčnosti na svetovnih trgih)	uvozne dajatve, izvozna nadomestila, uvozne kvote
ukrepi za zmanjšanje presežkov	intervencijski nakupi, podpore skladiščenju, podpore porabi
ukrepi za omejevanje ali zniževanje proizvodnje	proizvodne kvote, program praha, tudi neposredna plačila
ukrepi za ohranjanje dohodkovne ravni kmetov	neposredna plačila
spremljajoči ukrepi - ukrepi za učinkovitejše izvajanje	kvalifikacija proizvodov, tržno informacijski sistem, integrirani administrativni nadzorni sistem (IACS), pospeševanje prodaje in porabe

Povzeto po: Avsec, 2001: 29-41

5.1.1 Institucionalne cene

Ciljna cena kaže na želeno raven cene kmetijskega proizvoda, ki naj bi jo dosegli z ukrepi skupne tržne ureditve, in ni administrativno predpisana, ampak pomeni smernico. Predstavlja najvišjo možno ceno dobrine v EU in vključuje stroške prevoza in shranjevanja. **Intervencijska cena** je vnaprej določena cena, na podlagi katere se odredi intervencijski odkup ali drug ukrep umika s trga. To je najnižja cena, ki jo bodo pridelovalci zagotovo dobili za svoje proizvode. Poleg ciljne in intervencijske cene CAP pozna še **minimalno ceno** (za nekatere pridelke izraz referenčna cena), po kateri na evropski trg pridejo pridelki iz uvoza. Je višja od intervencijske cene in spodbuja k nakupom v skladu s preferenčnim načelom EU. Te cene vsako leto (ponavadi aprila) določi svet ministrov.

5.1.2 Zunanjetrgovinski ukrepi

Zunanjetrgovinska ureditev je v veliki meri določena s sporazumi v okviru Svetovne trgovinske organizacije in temelji na naslednjih ukrepih:

- splošne in posebne uvozne dajatve;
- preferencialne uvozne omejitve v okviru carinskih kvot;
- samozaščitni uvozni ukrepi;
- izvozna nadomestila in izvozne dajatve (Avsec, 2001: 32).

Uvozne dajatve so v CAP »neposredna izpeljava načela prednost domači pridelavi« (Erjavec, 1997: 56). Uvoz kmetijskih pridelkov je namreč z dajatvami obremenjen do te stopnje, da je nakup domačih dobrin praviloma cenejši od uvoza. CAP je z visokimi uvoznimi dajatvami praktično zaprla meje pred tujo konkurenco in tako ohranjala izrazito visoko raven cen kmetijskih proizvodov. Uvozne dajatve imajo dve obliki. Splošne (ad valorem oz. vrednostne) so določene v odstotkih od vrednosti proizvoda. Posebne (spremenljive oz. prelevmani) so izražene v vrednosti na enoto proizvoda. Po sporazumu o kmetijstvu v okviru Svetovne trgovinske organizacije je Evropska unija s 1. julijem 1995 višino posebnih uvoznih dajatev, ki se je prej poljubno spreminjala, omejila navzgor, in sicer na podlagi referenčnega obdobja 1986-1988. Sporazum je tudi določil postopno zmanjšanje uvoznih dajatev povprečno za 36 odstotkov v šestletnem obdobju od 1. julija 1995 naprej (Avsec, 2001: 33). Uvozne dajatve zmanjšujejo dostop do enotnega notranjega trga, dostop na trg pa kljub temu omogočajo nižje carinske dajatve za količine, dogovorjene v posebnih trgovinskih sporazumih (sistem carinskih kvot). Ugodnejšo carinsko obravnavo lahko določi Evropska unija tudi enostransko - predvsem nekaterim državam v razvoju. Konkurenčnost prodaje na svetovnih trgih EU dviguje z izvoznimi nadomestili. Njihovo vrednost določa na podlagi razlike med ceno, ki jo lahko domači proizvajalci iztržijo na svetovnem trgu, in trenutno tržno ceno na skupnem trgu. Skupna kmetijska politika Evropske unije pa pozna tudi možnost uvedbe izvoznih dajatev v primeru izjemno visokih cen na svetovnem trgu z namenom, da bi preprečili čezmerni izvoz, ki bi dvignil cene na enotnem trgu na nezaželeno raven.

5.1.3 Umik proizvodov s trga in podpore porabi

Umiki s trga so ukrep, ki se uvede izjemoma v primeru kriznih razmer na trgu, njegov namen pa je začasno ali trajno umakniti presežne količine s trga in tako prispevati k dvigu cen. Podpore porabi pa so lahko stalni ukrep za zmanjševanje presežkov (Avsec, 2001: 34-36).

Javno skladiščenje štejejo za najstarejši ukrep kmetijske politike. Država ali intervencijska agencija odkupuje proizvode v času nizkih cen, uskladiščene proizvode pa da na trg v času manjšega pridelka oziroma višjih cen. Intervencijski odkup je ena od podvrst tega ukrepa. Pristojna državna intervencijska agencija (te delujejo v državah članicah v imenu Evropske komisije) mora odkupovati ponujene proizvode določene kakovosti po predpisani ceni. Cilj

intervencijskih nakupov je predvsem stabiliziranje trgov. Ob trajnih presežkih pa so se pokazale slabe strani tega ukrepa, saj se je ta razvil v umetno spodbudo pridelavi (Avsec, 2001: 35).

Podpora (zasebnemu) skladiščenju (private storage aid) je lahko samostojen ukrep ali dopolnilo skladiščenju, ki ga opravlja državna agencija. Zasebniki kmetijske pridelke hranijo na svoje stroške in tveganje, pogodba z intervencijsko agencijo o pomoči pa zagotavlja, da proizvod določen čas ne bo dan na trg.

Pri nekaterih hitro pokvarljivih proizvodih (sadje in zelenjava, ribe) se uporablja ukrep umika s trga. Ta mehanizem je po namenu podoben mehanizmu intervencijskih ukrepov, razlika pa je v tem, da se tako odkupljeni pridelki pozneje ne porabijo v enaki obliki ne na notranjem ne na svetovnem trgu. Gre predvsem za uničenje pridelkov (sadja, zelenjave) in predelavo v neprehranske namene (destilacija vina).

Ukrepi podpore porabi poskušajo dvigniti porabo nekaterih občutljivih proizvodov na notranjem trgu in so najbolj značilni v skupni tržni ureditvi za mleko in mlečne izdelke.

5.1.4 Neposredna plačila

Neposredna plačila se lahko uvedejo, kadar raven cen kmetijskih pridelkov oziroma živil ne omogoča primerne dohodkovne ravni (Avsec, 2001: 38). Lahko se izplačajo na enoto površine, enoto kmetijskega proizvoda ali živali, na število članov kmetijskega gospodarstva ali pa so v obliki negativnih davkov na dohodek za kmete.

5.1.5 Ukrepi administriranja in omejevanja ponudbe

Ukrepi omejitve obsega proizvodnje so vezani na podpore, ki jih pridelovalec pridobi, ali na dajatve, ki jih mora plačati ob preseganju določene količine proizvodov. Tudi neposredna plačila so način omejevanja proizvodnje, saj so omejena in v nekaterih primerih vezana na zmanjševanje proizvodnje.

5.1.6 Modeli tržnih redov

Tržne rede Erjavec (1997: 58) razvršča v štiri skupine:

1. Popolna izpeljava temeljnega mehanizma tržno-cenovne podpore, ki je z uvoznimi dajatvami, izvoznimi nadomestili in intervencijskimi nakupi, izjemoma tudi s proizvodnimi kvotami, zagotavljala visoko cenovno raven. Model je uveljavljen pri žitih, mleku in mlečnih izdelkih, govejem mesu in sladkorju.
2. Dohodkovna plačila. Ob razmeroma nizki tržno-cenovni zaščiti so prihodki kmetov povečani z neposrednimi dohodkovnimi plačili. Model velja v tržnih redih za drobnico, oljnice, tobak, oljčno olje, pšenico durum, hmelj, lan in konopljo.
3. Omejena izpeljava temeljnega mehanizma tržno-cenovne podpore, ki je cenovno raven bolj približala ravni na svetovnem trgu. Nekateri mehanizmi so deloma ali v celoti izpuščeni, na nekaterih trgih pa se pojavljajo tudi druge oblike podpor. V to skupino sodijo prašičje in perutninsko meso, jajca, vino, sadje in zelenjava. Raven zaščite dohodkov je nižja kot pri prvih dveh modelih.
4. Minimalna zaščita, ki se pojavlja pri predelanih proizvodih iz sadja in zelenjave.

Zunaj sistema skupne tržno-cenovne zaščite je ostal le majhen del kmetijske pridelave EU (na primer pridelava krompirja, ki jo ščitijo posamezne članice, in krma za živino).

5.2 Razvoj podeželja

Cilji skupne kmetijske politike na področju razvoja podeželja so krepitev kmetijstva in gozdarstva, izboljšanje konkurenčnosti podeželskih območij ter ohranjanje naravnih virov in kulturnega izročila podeželja. Med njene ukrepe spadajo:

1. Podpore naložbam na kmečkih gospodarstvih - te naj bi bile usmerjene v tehnološko posodobitev gospodarstev, izboljšanje dohodkov ter življenjskih in delovnih razmer kmetijske delovne sile.
2. Posebni ukrepi za mlade kmete: spodbude kmetom, mlajšim od 40 let, v obliki enkratnih premij ali ugodnih posojil.
3. Zgodnje upokojevanje.
4. Delovno usposabljanje, ki naj bi prispevalo k izboljšanju strokovne usposobljenosti v kmetijstvu ali k usposabljanju za morebitno preusmeritev proizvodnje.

5. Izravnalna plačila za območja s težjimi razmerami za kmetijstvo in območja z okoljskimi omejitvami. Gre za gorska območja, območja, ki jim grozi opustitev kmetijske rabe zemljišč, in območja, kjer je nadaljevanje kmetijske rabe zemljišč povezano z ohranitvijo naravnih virov, turističnega potenciala območja ali obalnih pasov.
6. Kmetijski okoljevarstveni ukrepi: podpore za spodbujanje takih proizvodnih metod, ki prispevajo k zaščiti naravnih virov in ohranjanju kulturne krajine, tal in genetske raznovrstnosti. Spodbujali naj bi tudi ekstenzifikacijo pridelave.
7. Podpore za izboljševanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov.
8. Ukrepi v gozdarstvu - ti so usmerjeni k ohranitvi in razvoju gospodarskih, ekoloških in socialnih funkcij.
9. Podpore za strukturno prilagajanje in razvoj podeželskih območij (Juvančič, 2001: 212-220).

Glavni okvir za razvoj podeželja pomeni strukturna politika, ki se izvaja iz kmetijske strukturne politike, financirane iz Evropskega kmetijskega jamstvenega in usmerjevalnega sklada, ali je integrirana v sistem regionalne strukturne politike, financirane iz različnih skladov Skupnosti (Juvančič, 2001: 203-204).

5.3 Pomen mehanizmov v posameznih obdobjih

V različnih obdobjih so imele posamezne skupine ukrepov kmetijske politike različno težo (gl. *Tabelo 5.2*). Tako je CAP pri večini kmetijskih trgov z visokimi uvoznimi dajatvami praktično zaprla meje pred tujo konkurenco in poskrbela za višjo raven cen kmetijskih surovin in hrane v primerjavi s svetovnimi. To je vodilo v naraščanje pridelave. Evropska skupnost je ne le rešila problem pomanjkanja hrane, temveč je iz neto uvoznice postala druga največja neto izvoznica hrane. Postopoma pa so se pojavile tudi težave, saj so začeli nastajati presežki, stroški njihove prodaje pa so postali velika obremenitev za proračun. Leta 1984 so zato uvedli proizvodne kvote za mleko, pozneje pa tudi prahe kot drugo vrsto ukrepov za omejevanje proizvodnje na nekaterih ključnih trgih. Reforma iz leta 1992 je prinesla zniževanje ravni cen, nastalo izgubo dohodka pa so pokrila kompenzacijska plačila iz proračuna. Njihovo plačilo je na nekaterih področjih vezano na programe opuščanja pridelave, tako da reforma tudi omejuje rast proizvodnje. Te spremembe CAP so se nadaljevale tudi s sprejetjem Agende 2000, to je politike za proračunsko obdobje 2000-2006 (Avsec, 2001: 30-31).

Tabela 5.2: Pregled najpomembnejših reform CAP

	Mansholtov načrt (1968)	Reforme leta 1984 in 1988	MacSharryjeva reforma (1991)	Agenda 2000
CILJI	- znižanje cen in proizvodnje - razvoj večjih, učinkovitejših kmetijskih gospodarstev	zmanjšanje proračunskih izdatkov za kmetijstvo	- povečanje mednarodne konkurenčnosti EU - boljši pogajalski položaj v mednarodnih trgovinskih pogajanjih - zmanjšanje proizvodnje	- povečanje konkurenčnosti EU - skrb za okolje, varnost živali in hrane - omogočiti včlanitev novih držav v EU - priprave na nov krog pogajanj WTO
INSTRUMENTI	- rente za oddajo zemljišč - izobraževalni programi	- uvedba kvot (1984) - stabilizatorji (1988) - program prahe (podpore za opustitev pridelave) (1988) - strukturna pomoč (razvoj podeželja) (1988)	- znižanje intervencijskih cen - pospešitev programa prahe - prehod od mehanizmov subvencioniranja cen k neposrednim plačilom kmetom	- znižanje intervencijskih cen in zvišanje neposrednih plačil - stabiliziranje izdatkov za kmetijstvo v letih 2000-2006 - bolj koherentna in dolgoročna politika podeželja
REALIZACIJA CILJEV	- manjša od načrtovane (zaradi velikega nasprotovanja v javnosti uresničen le del načrta) - programi prestrukturiranja (začetek razvoja strukturne politike)	- EU je zaustavila rast proračunskih izdatkov, a s kvotami omejila rejce - program opuščanja pridelave brez zelenih rezultatov	- zmanjševanje presežkov, a ne na vseh trgih - znižanje cen in izdatkov za izvozna nadomestila - uspešna sklenitev urugvajskega kroga pogajanj GATT - stroški CAP se povečajo, večja birokratizacija CAP	- nadaljevanje reform iz leta 1991, a reforme ne gredo dovolj daleč (neposredna plačila, vezana na proizvodnjo, spadajo le med pogojno dovoljene ukrepe v okviru WTO) - reforma mlečnega sektorja preložena na leto 2005/2006

5.3.1 Mansholtov načrt

Že v prvih letih obstoja CAP so postali očitni problemi, ki jih povzročajo. Prvi poskus reforme tako sega v leto 1968, to je Mansholtov¹ načrt. Njegov namen je bil znižati cene kmetijskih pridelkov, s čimer bi posledično zmanjšali tudi proizvodnjo (zlasti pri pšenici, mleku in sladkorju) in razbremenili proračun. Mansholtov načrt naj bi podprl razvoj večjih, ekonomsko učinkovitejših kmetijskih gospodarstev ter v desetih letih kmetijsko delovno silo zmanjšal za pet milijonov. Njegov program je izzval ostre proteste kmetov in odpor tako pri politikih kot v delu

¹ Nizozemec Sicco Mansholt, eden od oblikovalcev CAP in večletni komisar za kmetijstvo

strokovne javnosti. Evropska komisija je presodila, da je načrt »preveč radikalen, da bi bil lahko politično sprejemljiv, saj bi vodil k propadu prevelikega števila majhnih družinskih kmetij in bi pomenil prevelik odklon od tržno-cenovne politike« (Grant, 1997: 71). Vendar pa je na podlagi Mansholtovega načrta Komisija sprejela programe naložbene pomoči in prestrukturiranja, ki so bili sicer le »bleda senca« načrta (Erjavec, 1997: 53), vendar so pomenili začetek razvoja strukturne kmetijske politike.

5.3.2 Reforme v 80. letih

Stroški za CAP so se zaradi naraščanja presežkov in naraščanja sredstev, namenjenih za izvozne subvencije, od sredine 70. do sredine 80. let podvojili, zato so 80. leta pomenila krizo za skupno evropsko kmetijsko politiko (Grant, 1997: 74). Reforma je postala nujna predvsem iz proračunskih razlogov.

Leta 1984 so pri mleku, kjer so najhitreje rasli proračunski izdatki, uvedli kvote, to so navzgor omejene količine proizvodnje, za katere lahko države članice in posledično proizvajalci uveljavljajo polno zaščitno ceno mleka. Leta 1988 pa so uvedli stabilizatorje, to so za posamezne blagovne skupine določene zgornje količine proizvodnje, za katere je CAP še zagotavljala zaščito. V primeru zvišanja te količine so se znižale intervencijske cene ali druge oblike subvencij - to naj bi privedlo do nižjih cen in s tem do zmanjšanja interesa za pridelavo. Delež izdatkov za kmetijstvo v proračunu se je v naslednjih letih postopno manjšal.² Bistveni element »stabilizacijskega paketa« iz leta 1988 je bila tudi uvedba programa podpor za opustitev pridelave na delu zemljišč (program praha). Ta program pa ni prinesel zelenih rezultatov, tudi zato, ker so pridelovalci opustili setev žit na manj rodovitnih zemljiščih in povečali vlaganja na tistih, ki so ostala v obdelavi (Erjavec, 1997: 84-86).

Leta 1988 so oblikovali tudi poseben program strukturne pomoči, imenovan program cilja 5a - pospeševanje razvoja podeželja. Gre za naslednje skupine ukrepov:

1. ukrepi za izboljšanje učinkovitosti kmetij (naložbe v znižanje proizvodnih stroškov in povečanje kakovosti, v boljše življenjske in delovne razmere na kmetijskih gospodarstvih, v

² Leta 1985 je na primer znašal 75 %, konec 80. let 65 %, leta 1994 pa približno 55 %. Evropski svet je na zasedanju v Edinburgu leta 1993 sprejel dogovor, da bo skupnost do leta 1999 delež izdatkov za tržno-cenovno politiko zmanjšala s 50 % na 45 %.

razvoj tudi nekmečkih dejavnosti, v izboljšanje higienskih in zdravstvenih razmer v živinoreji in v varovanje okolja);

2. ukrepi za izboljšanje dohodka kmetij, za ohranjanje kmetijske dejavnosti v gorskih, hribovskih in manj razvitih območjih;

3. ukrepi za pomoč mladim kmetom ob prevzemu kmetije;

4. ukrepi za izboljšanje tržne strukture, predelave in prodaje kmetijskih pridelkov in izdelkov;

5. ukrepi v podporo ustanavljanju združenj za izboljšanje pridelovalnih razmer in boljšo izrabo proizvodnih sredstev (Erjavec, 1997: 86).

5.3.3 *MacSharryjeva reforma*

Konec 80. in v začetku 90. let so poglobitni pritiski na nujnost reforme CAP izvirali iz mednarodnih trgovinskih pogajanj. Urugvajski krog pogajanj v okviru GATT je namreč leta 1991 propadel v veliki meri prav zaradi spora med Evropsko unijo in ZDA glede kmetijstva oziroma izvoznih subvencij v kmetijstvu (gl. Grant, 1997; Dinan, 1999).³

Leta 1992 je svet ministrov potrdil nekoliko spremenjen načrt reforme, ki ga je leto prej predlagal komisar za kmetijstvo Ray MacSharry. Cilj reforme je bil ne le zmanjšanje presežkov, ampak tudi spodbujanje do okolja prijaznejšega kmetovanja in ohranitev kulturne krajine. Reforma pomeni znižanje intervencijskih cen za žita za 29 odstotkov v treh letih, za govedo in perutnino za 15 odstotkov ter za mleko in mlečne izdelke za 5 odstotkov v treh letih. Drugi poudarek reforme je pospešitev opuščanja pridelave s programom prahe. Reforma je bistvo kmetijske politike prenesla s cenovnih podpor na kompenzacijska plačila - to so neposredna plačila, povezana z velikostjo zemljišč in povprečno pridelavo (Jovanović, 1997: 125; Erjavec, 1997: 87).

Učinek tržnih ukrepov so želeli povečati s programi spremljevalnih ukrepov reforme, to so sistem predčasne upokojitve kmetov, program načrtnega pogozdovanja manj rodovitnih kmetijskih zemljišč in kmetijski naravovarstveni program (ukrepi za podporo do okolja prijaznejših načinov pridelave in biološkega kmetijstva) (Erjavec, 1997: 88).

³ Evropska unija je bila namreč po napornih notranjih pogajanjih pripravljena izvozne subvencije znižati za največ 30 odstotkov v 10 letih, kar pa ni zadovoljilo ZDA.

McSharryjeva reforma je bila, kot ugotavljajo nekateri avtorji (gl. Grant, 1997; Dinan, 1999; Erjavec 1997), prvi resen preobrat v kmetijski politiki EU. CAP je takrat začela ločevati med cenovno in dohodkovno politiko. Težišče podpor v kmetijstvu se je začelo prenašati z ramen porabnika na ramena davkoplačevalcev. Podpore so postale preglednejše, znižanje zajamčenih cen pa je vodilo v zmanjšanje ogromnih kmetijskih presežkov (zmanjšala se je pridelava, obenem pa se je zaradi nižje cene povečala poraba domačih žit v živinoreji). Kmetje v nasprotju z bojaznimi niso utrpeli zmanjšanja dohodka, ampak se jim je ta povečeval. Ker je zniževanje cen pomenilo tudi zmanjševanje izvoznih nadomestil, se je lahko nadaljeval in leta 1993 končal urugvajski krog pogajanj GATT. Pomembna je tudi uveljavitev ekološkega načela v kmetijstvu. Hitiris (1998: 206) poudarja tudi decentralizacijo politike - ker gre pri okoljevarstvenih ukrepih ali ukrepih za razvoj podeželja za natančno določene regije, je tudi odgovornost za te programe in njihovo izpolnjevanje prenesena na nižje ravni.

Po drugi strani pa so kompenzacijska plačila paradoksalno povzročila to, da je postala CAP še dražja kot pred uvedbo reforme in je pomenila še večje izdatke v proračunu. Ker so v tistem obdobju zrasle cene žita na svetovnem trgu, so pridelovalci žita prejeli finančna nadomestila za znižanje cene, čeprav te v resnici niso bile nižje. Prav tako so kritiki poudarjali, da vodenje takšne politike zahteva vzpostavitev satelitskega sistema nadzora nad opuščeno zemljo, od kmetov pa izpolnjevanje zapletenih obrazcev, kar pomeni poleg povečanja stroškov znatno večjo birokratizacijo CAP.

5.3.4 Agenda 2000

Evropska komisija je v okviru Agende 2000 julija 1997 predlagala novo, korenitejšo reformo CAP, s katero bi povečali konkurenčnost evropskega kmetijstva tako na domačem kot na svetovnem trgu. Ta reforma je morala odražati skrb za okolje, varnost živali in porabnikov, pa tudi omogočiti včlanitev novih držav v Unijo in pripraviti povezavo na naslednja pogajanja v okviru WTO. Dokument, ki ga je marca 1999 v Berlinu sprejel Evropski svet, pomeni omiljeno različico predloga. Predvideva nadaljnje zmanjšanje stroškov za intervencijske odkupe in izvozne podpore ter rast neposrednih kompenzacijskih plačil, poleg tega pa tudi nekatere nove ukrepe, kot je predpristopna pomoč državam Srednje in Vzhodne Evrope. Poleg tega določa stabiliziranje proračunskih izdatkov za kmetijstvo na povprečni letni ravni do 40,5 milijarde evrov v obdobju 2000-2006 z dodatnimi 14 milijardami, ki bi jih v tem obdobju namenili za ukrepe za razvoj podeželja ter za veterinarske ukrepe in ukrepe varstva rastlin.

Poglavitne točke Agende 2000 so naslednje:

1. Znižanje intervencijskih cen za poljščine za 15 odstotkov v dveh korakih. Da bi nadomestili izgube kmetov, naj bi zvišali neposredna plačila.
2. Znižanje cen govejega mesa za 20 odstotkov v treh korakih. Tudi tu naj bi zvišali kompenzacijska plačila.
3. Za mlečni sektor je Evropski svet odločil, da bodo reformo, razen dviga kvot, preložili na obdobje po letu 2005/2006. Kvote pa so namesto za predlagana 2 odstotka zvišali za 2,39 odstotka.
4. Svetu in Komisiji je Evropski svet naložil varčevalne ukrepe (razen za področje razvoja podeželja in veterinarskih ukrepov), s katerimi bi zagotovila, da se povprečni izdatki za kmetijstvo v obdobju 2000-2006 ne bi dvignili nad 40,5 milijarde evrov.

Agenda 2000 sicer pomeni pomemben mejnik za skupnost, vendar reforme ne gredo tako daleč, kot je predlagala Komisija, in ne rešujejo ključnih problemov evropske kmetijske politike. Kot se je že pokazalo, trenutna politika ne dosega ciljev Agende 2000, kar je bil tudi razlog, da je Komisija leta 2002 predlagala sprejetje dodatnih ukrepov.

6 UČINKI SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE

Tabela 6.1: Uresničevanje ciljev in negativni učinki CAP

URESNIČEVANJE ZADANIH CILJEV		STRANSKI UČINKI CAP
povečanje produktivnosti	uresničen cilj	veliki presežki, negativni vplivi na okolje
primerna življenjska raven kmetov	delno uresničen cilj	naraščanje razlik med velikimi in malimi kmeti
stabiliziranje trgov	uresničen cilj	veliki proračunski stroški in neravnovesja na svetovnem trgu
redna preskrba	uresničen cilj	
primerne cene za porabnike	neuresničen cilj	

6.1 Skupna kmetijska politika in uresničevanje zastavljenih ciljev

Skupna kmetijska politika je vsekakor uspela uresničiti svoj prvi cilj, to je dvig storilnosti in racionalizacije kmetijske politike. Kmetijska pridelava je naraščala na leto v povprečju za dva odstotka ob stalnem zmanjševanju števila zaposlenih. »Če je nemški kmet leta 1950 pridelal hrano zase in devet sodržavljanov, mu jih danes uspe 'nahriniti' skoraj sto, ob tem da se je poraba hrane na prebivalca v tem obdobju povečala za več kot polovico«, pravi Erjavec (1997: 62).

Nalogo zagotavljanja primerne življenjske ravni kmetijskega prebivalstva je CAP le delno uresničila. Kljub visokim tržno-cenovnim podporam, rasti proizvodnje in zmanjšanju delovne sile v kmetijstvu politika ni mogla zagotoviti primerne rasti dohodka kmetov. Kmetijske cene so realno padale, proizvodni stroški pa so se povečali. Mehanizem tržno-cenovnih podpor je imel nekatere negativne socialne učinke. CAP je do neke mere vplivala na še bolj neenako porazdelitev virov, saj imajo koristi od nje predvsem veliki kmetje in tisti, ki prodajajo in skladiščijo kmetijske pridelke, ne pa mali kmetje. Po ugotovitvah številnih študij dobi petina najbogatejših kmetov 80 odstotkov vseh podpor CAP (Hitiris, 1998: 194).

Stabiliziranje kmetijskih trgov, naslednji cilj CAP, ponavadi ocenjujemo s stabilnostjo cen. CAP je domače cene dvignila nad raven svetovnih cen, obenem pa preprečevala njihovo preveliko nihanje in jih obvarovala pred velikimi nihanji cen na svetovnem trgu. Toda, kot opozarja Grant (1997: 65), je stabiliziranje trgov Uniji uspelo doseči za ceno velikih proračunskih stroškov in na račun povzročanja neravnovesij na svetovnem trgu.

Tudi naslednji cilj, nemoteno oskrbo s hrano, je CAP uresničila s povečanjem pridelave, s politiko zalog in ustrežno uvozno politiko. Pridelava se je povečevala z 2-odstotno letno rastjo.

Povečana proizvodnja pa se je na trgu srečevala le s polodstotnim letnim naraščanjem porabe. Kmetijska pridelava skupnosti je tako v kratkem času pri veliki večini proizvodov presegla domačo porabo. EU je iz neto uvoznice postala svetovna neto izvoznica hrane (Hitiris, 1998: 196).

Kar pa zadeva zadnji cilj, to so »primerne cene za porabnika«, je pri ocenjevanju uspešnosti »veliko odvisno od interpretacije besede primerno« (Grant, 1997: 65). Čeprav je ta pojem težko oceniti, večina avtorjev, ki se ukvarja s CAP, odločno meni, da CAP tega cilja ni uresničila. Zaradi CAP se je oblikovala višja cena hrane, kot bi se na prostem trgu. Breme razlike v ceni je padlo na porabnike. Hrana v Evropski uniji je po študijah OECD za več kot 50 odstotkov dražja, kot bi bila, če bi se cene kmetijskih pridelkov oblikovale na ravni svetovnih cen (Erjavec, 1997: 67-68).

6.2 Katere probleme povzroča skupna kmetijska politika?

Po prepričanju številnih avtorjev je skupna kmetijska politika najbolj sporna politika Evropske unije, saj je »draga, potratna in neprijazna do okolja« (Dinan, 1999: 133). Številne kritike CAP se nanašajo že na cilje, navedene v 33. členu ustanovne pogodbe. Ti se namreč osredotočajo predvsem na proizvodnjo, zanemarjajo pa okoljevarstveni vidik. Evropski uniji, kot že omenjeno, ni uspelo uresničiti vseh naštetih ciljev, nekatere pa je uresničila za veliko ceno. Poleg tega je bil četrti cilj, zagotavljanje redne preskrbe, pomemben predvsem v prvih letih po drugi svetovni vojni, ko se je Evropa soočala s pomanjkanjem hrane, v zadnjem času pa te grožnje ni, tako da to vprašanje ni več tako pomembno (Grant, 1997: 222-223). Zaradi tega bi bilo dobro znova premisliti, katere cilje naj izpolnjuje CAP, in temu ustrezno prilagoditi tudi omenjeni 33. člen ustanovne pogodbe.

6.2.1 Stroški skupne kmetijske politike

Čeprav kmetijstvo zaposluje manj kot 5 odstotkov prebivalstva Unije in prispeva manj kot 2 odstotka BDP Skupnosti, porabi skoraj polovico proračuna. Naraščanje stroškov CAP je bilo povezano z naraščanjem proizvodnje in presežkov, posledica česar je bilo naraščanje stroškov za intervencijske nakupe in skladiščenje presežkov ter za izvozne podpore. Proračunski izdatki pa so le del stroškov CAP, saj imajo zaradi visoke cenovne ravni dodatne stroške tudi porabniki. Zaradi

CAP se povečujejo socialne razlike, saj večji kmetje (tisti z velikimi kmetijami) proizvedejo več in tako zaslužijo več denarja, medtem ko mali kmetje, ki pomoč najbolj potrebujejo, zaslužijo manj.

6.2.2 Svetovna trgovina

Uvozne omejitve in izvozne subvencije v kmetijstvu so v nasprotju s prizadevanju EU za pospeševanje liberalizacije svetovne trgovine v drugih sektorjih. Evropska unija je iz velike neto uvoznice postala velika neto izvoznica hrane, kar pa ni posledica primerjalnih prednosti, ampak delovanja CAP. Empirične raziskave potrjujejo domneve o negativnem vplivu CAP na dogajanja na svetovnih kmetijskih trgih, saj bi na primer na prelomu iz 70. v 80. leta ob odpravi tržno-cenovnih podpor svetovne cene zrasle za 5 do 10 odstotkov, pri čemer bi se pri mleku dvignile za petino. Raziskave so tudi dokazale izrazit vpliv CAP na nihanja cen na svetovnem trgu, na katerem so cene že tako izpostavljene precejšnjim nihanjem. »Dogajalo se je, da je največja količina presežkov prišla na svetovni trg v trenutku, ko je ponudba že tako presegala povpraševanje in je skupna kmetijska politika s tem še dodatno potisnila cene navzdol« (Erjavec, 1997: 74).

Učinke CAP so najprej čutile države v razvoju in nekatere razvite izvoznice hrane, kot so Nova Zelandija, Avstralija in Argentina, ki se jim je močno zmanjšal obseg izvoza kmetijskih proizvodov (Gardner, 1996: 88). S tem, ko CAP prispeva k nasičenosti svetovnega kmetijskega trga in k nizkim cenam hrane, državam v razvoju onemogoča uveljaviti njihove prednosti, ki jih imajo v proizvodnji nekaterih kmetijskih dobrin. Veliko strateških pridelkov se jim tako ne splača proizvajati, ni državnega denarja za investicije v kmetijstvu, ob naraščanju števila prebivalstva pa je lakota vse hujši problem. Kot kažejo različne študije, bi se dohodek v državah v razvoju ob odpravi CAP realno povečal za približno tri odstotke (Erjavec, 1997: 75). Tudi argument, da bi evropske kmete spodbujali k proizvodnji zaradi stalnega pomanjkanja in vse večje potrebe po uvozu hrane v najrevnejših afriških državah, pri čemer bi evropske presežke hrane namenili za pomoč, ni prepričljiv. Pomoč v hrani ima sicer več zagovornikov kot finančna pomoč, saj naj bi bila prijazna do kmetov države donatorke, finančna pomoč pa naj bi bila neprijazna do davkoplačevalcev. Toda ta argument ne upošteva dveh dejstev: prvič, da davkoplačevalci plačujejo tudi v prvem primeru (če namreč država podpira kmetijstvo), in drugič, da so stroški

proizvodnje hrane lahko tako visoki, da bi bilo za državo ceneje, če bi hrano, namenjeno za pomoč, kupovala na svetovnem trgu (gl. Gardner, 1996).

6.2.3 *Okoljevarstveni problemi*

Kmetijska proizvodnja tudi vedno bolj obremenilno vpliva na okolje - na kakovost vodnih virov, tal, zraka, na biološko raznovrstnost ter na videz naravne in kulturne krajine. Problematičen vpliv kmetijstva se najbolj kaže v naslednjem:

1. čezmerna ali nepravilna raba pesticidov in njihovi ostanki v rastlinah, hrani, vodi;
2. velika koncentracija živinoreje ali čezmerno gnojenje z dušikovimi gnojili in pretirano povečanje koncentracije nitratov v vodnih virih;
3. neprimerni postopki kmetijske pridelave v sušnih klimatskih razmerah sredozemskega dela Evrope in njihov vpliv na pojav erozije;
4. intenzivni, enostranski proizvodni postopki, opuščanje kmetijske pridelave, izguba kakovosti kulturne in naravne krajine (monokulture v poljedelstvu, odstranitev naravnih biotopov in naravnih krajinskih elementov zaradi učinkovitejše pridelave, preveliko število živali na pašnih površinah na eni strani in nenačrtno zaraščanje na drugi);
5. intenziviranje kmetijstva in izguba biološke raznolikosti naravnih ekosistemov (nekatero rastlinske in živalske vrste so izginile, veliko vrst je ogroženih) (Erjavec, 1997: 76-79).

Največji problemi so na območjih s čezmerno koncentracijo kmetijske pridelave, posebno živinoreje (velika pristanišča ob Severnem morju, Bretanja v Franciji, Belgija, južna Anglija, Nizozemska, Severno Porenje v Nemčiji, Danska, Padska nižina v Italiji, Galicija v Španiji). Dušika iz živalskih izločkov tla ne morejo v celoti mineralizirati. Po nekaterih virih je kar na četrtini kmetijskih površin podtalnica onesnažena. Sredozemska Evropa pa se sooča še z drugimi negativnimi vplivi kmetijstva na okolje - nepravilno namakanje, čezmerna paša, težka mehanizacija in prevelika uporaba sredstev za varstvo rastlin vodijo v suhih podnebjih v hitro izgubo kakovosti tal in erozijo. V Španiji je vsaj petina površin ogrožena zaradi erozije. Sredstva za varstvo rastlin, mehanizacija, načini obdelave tal in zemljiške operacije siromašijo naravne vrste in s tem samoohranitvene ekosisteme (Erjavec, 1997: 76-79).

6.2.4 *Zdravje porabnikov*

Ob izbruhu bolezni BSE leta 1996 je CAP postala tudi tarča kritik domačih porabnikov, ki so ob dejstvu, da za hrano plačujejo več, kot bi v razmerah svobodnega trga, upravičeno izražali zaskrbljenost zaradi varnosti in kakovosti hrane. Poročilo švedskega državnega inštituta za javno zdravje iz leta 2003 ugotavlja negativne vplive štirih sektorjev CAP na javno zdravje. V sektorju sadja in zelenjave imajo podpore umikom s trga in obdavčenje uvoza za posledico višje cene za porabnike, omejene zaloge izdelkov določene kakovosti in omejen dostop do uvoza iz tretjih držav. To ima negativne učinke zlasti za porabnike z nižjimi dohodki. Uživanje sadja in zelenjave namreč preprečuje bolezni srca in ožilja ter nekatere vrste raka. V sektorju mleka in mlečnih izdelkov poročilo kritizira Komisijo zaradi pospeševanja porabe mleka z visoko vsebnostjo maščob, zlasti pri šolskih otrocih in mladini, kar ima za posledico debelost, zdravstvene težave, povezane s preveliko težo, nevarnost bolezni srca in ožilja ter sladkorne bolezni in holesterola. Čezmerno uživanje vina ima negativne posledice na zdravje (jetrna ciroza, nekatere vrste raka, kap, poškodbe, samomor), povzroča pa tudi socialne probleme in zmanjšuje produktivnost. Subvencioniranje presežne pridelave vina in ohranjanje davkov na alkohol na nizki stopnji sta ukrepa, ki spodbujata uživanje alkohola v EU. V sektorju tobaka je problematično subvencioniranje proizvodnje. Subvencije tobaka so v nasprotju z zdravstveno politiko EU in bi jih bilo treba odpraviti ter več denarja nameniti pobudam za preprečevanje kajenja (gl. Schäfer Elinder, 2003).

7 NOVA REFORMA SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE

7.1 Razlogi za novo reformo

Razlogi za nadaljnjo reformo CAP so tako notranji kot zunanji in izvirajo iz problemov, ki jih povzroča delovanje CAP. Najpomembnejši razlogi za nadaljnjo reformo so mednarodni pritiski (nov krog pogajanj v okviru WTO), varstvo okolja, varnost prehrane in porabnikov, širitev in proračun.

Evropska komisija je že v Agendi 2000 zapisala, da se bo kmetijstvo v EU na dolgi rok soočilo z več problemi. Prvič, napovedala je, da se bodo pri nekaterih proizvodih pojavili strukturni presežki, ki jih skupnost zaradi obveznosti, sprejetih v urugvajskem krogu pogajanj, ne bo več mogla reševati z izvoznimi podporami. Drugič, začel se bo nov krog pogajanj v okviru WTO. In tretjič, Evropska unija bo končala pogajanja za vstop novih članic, srednje- in vzhodnoevropskih držav (gl. McMahon, 2000).

7.1.1 Pogajanja v okviru Svetovne trgovinske organizacije

Z urugvajskim krogom pogajanj o liberalizaciji svetovne trgovine (osmi krog pogajanj GATT), ki se je začel leta 1986 in končal leta 1993, je predmet pogovorov postalo tudi kmetijstvo. Dogovor, ki je začel veljati 1. januarja 1995, prinaša razvitim državam naslednje obveznosti:

1. zmanjšanje skupnih podpor v kmetijstvu za 20 odstotkov;
2. omogočanje minimalnega dostopa na kmetijske trge - delež uvoza se je moral do leta 2000 dvigniti na najmanj 5 odstotkov domače porabe v referenčnem obdobju;
3. zmanjšanje carinskih tarif za povprečno 36 odstotkov in za najmanj 15 odstotkov za posamezne dobrine ter sprememba različnih drugih ukrepov zunanjetrgovinske zaščite (na primer količinskih uvoznih omejitev ali posebnih uvoznih dajatev) v carinske stopnje;
4. zmanjšanje količinskega obsega subvencioniranega izvoza kmetijskih proizvodov za 21 odstotkov in zmanjšanje proračunskih sredstev, namenjenih izvoznim nadomestilom, za 36 odstotkov (Erjavec, 1997: 92).

Zahteve se nanašajo na referenčno obdobje 1986-1988, uresničene pa bi morale biti v šestih letih, torej do leta 2000.

Instrumenti skupne kmetijske politike so bili uvrščeni v tri skupine ukrepov:

1. »rdeči paket« - ukrepi, ki jih neposredno zadevajo sklepi GATT, predvsem ukrepi tržno-cenovne politike (uvozne dajatve, izvozne podpore, intervencijski nakupi);
2. »modri paket« (čl. 13 sporazuma GATT o kmetijstvu) - pogojno dovoljeni ukrepi, kamor spadajo kompenzacijska plačila (izvzeti iz določil sporazuma do izteka 9-letnega implementacijskega obdobja, torej leta 2003);
3. »zeleni paket« (aneks 2 k sporazumu GATT o kmetijstvu) - ukrepi brez neposrednega vpliva na trg, ki so izvzeti iz obveznosti zmanjšanja (podpore znanosti, izobraževanju in svetovanju, delovanje služb za zdravstveno varstvo domačih živali in kmetijske inšpekcije, pospeševanje prodaje in trženje kmetijskih pridelkov, druge javne službe, ustanove in infrastruktura v kmetijstvu, proizvodno nevezana neposredna plačila, notranja prehranska pomoč, ukrepi v primeru naravnih nesreč, podpore strukturnim spremembam - investicije, prezaposlitev, upokožitev -, ukrepi podpore naravovarstvenim programom in podpore razvoju podeželja).

S podpisom sklepnih dokumentov urugvajskega kroga pogajanj je bil narejen prvi korak k uveljavitvi načel prostega trga v mednarodni trgovini s hrano. Nov krog pogajanj o kmetijstvu se je začel v začetku leta 2000, ministrska konferenca WTO v Dohi novembra 2001 pa je za cilje pogajanj - ta naj bi se končala do 1. januarja 2005 - postavila:

- lažji dostop do trgov (občutno znižanje carinskih stopenj);
- zmanjšanje izvoznih podpor;
- občutno zmanjšanje vseh domačih podpor, ki vplivajo na trg.

Dolgoročni cilj WTO je vzpostavitev pravičnega trgovinskega sistema, ki bo tržno usmerjen, kar bi dosegli s programom pomembnih reform, poostrenimi pravili ter posebnimi obvezami glede podpor in zaščitnih ukrepov, da bi s tem preprečili omejitve in izkrivljanja na svetovnih kmetijskih trgih.⁴ Ministri so se strinjali, da so države v razvoju v posebnem položaju. Poleg tega je treba po deklaraciji iz Dohe upoštevati tudi vprašanja, kot so varstvo okolja, varnost prehrane in razvoj podeželja.

WTO v letnem poročilu 2003 ocenjuje, da bi odprava vseh carin in dohodkovnih podpor v kmetijstvu prispevala k povečanju prihodkov na svetu za 128 milijard ameriških dolarjev na leto, od tega 30 milijard v državah v razvoju. Zaradi tega bi se do leta 2015 število ljudi, ki živijo pod

⁴ 13. člen deklaracije ministrske konference iz Dohe, 14. 11. 2001.

pragom revščine, lahko zmanjšalo do 13 odstotkov. Nekatere države v razvoju - tiste, ki hrano uvažajo - bi takšna liberalizacija prizadela, vendar bi bila njihova izguba veliko manjša od pridobitve razvitih držav - kar kliče k posebnim oblikam pomoči, ki bi jo državam v razvoju namenile razvite države. WTO tudi ugotavlja, da je prav kmetijstvo ključnega pomena, saj kljub razmeroma majhnemu deležu, ki ga prispeva k bruto domačemu proizvodu v večini razvitih držav, uživa nesorazmerno velik delež podpor v obliki plačil in zunanjetrgovinskih zaščit. Ob tem je kmetijstvo dejavnost, pri kateri imajo države v razvoju primerjalno prednost in od katere so močno odvisna njihova gospodarstva (kmetijstvo in tekstilna industrija pomenita več kot 70 odstotkov izvoza revnih držav). Medtem ko so povprečne carine za industrijske proizvode v razvitih državah precej nizke (v največjih štirih, to so Kanada, EU, Japonska, in ZDA, znašajo v povprečju 4,4 odstotka), pa so carine za kmetijske proizvode v povprečju kar 4-krat višje in se pogosto skrivajo za posebnimi uvoznimi dajatvami, ki so veliko bolj nejasne od splošnih carin (WTO: Annual Report 2003).

K motnjam v delovanju kmetijskih trgov bistveno prispevajo tudi podpore kmetom. Največji delež teh podpor, 40 odstotkov skupne višine podpor kmetom, ima med članicami OECD Evropska unija. »Od vsakega evra, ki ga je evropski kmet zaslužil v letu 2001, je 35 centov prejel od podpor« (WTO: Annual Report 2003). Pri izvoznih podporah znaša delež EU med vsemi članicami OECD kar 90 odstotkov.

7.1.2 Širitev in proračun

Širitev Evropske unije bo zahtevala temeljitejšo reformo CAP. Obstajajo namreč nekatere pomembne razlike v kmetijskem sektorju med petnajsterico in državami Vzhodne in Srednje Evrope, to je prihodnjimi članicami. Medtem ko je v EU v kmetijstvu zaposlenih manj kot 5 odstotkov delovno aktivnih prebivalcev, v prihodnjih članicah ta delež znaša v povprečju 22 odstotkov (gl. *Tabelo 7.1*). 12 kandidatk (z upoštevanjem Romunije in Bolgarije) bo v EU s 27 članicami zaposlovalo 60 odstotkov celotnega kmečkega prebivalstva skupnosti, za deseterico, ki se bo EU pridružila maja 2004, ta delež znaša 24 odstotkov. Tudi pomen kmetijstva v narodnem gospodarstvu pristopnic in kandidatk je večji kot v povprečju EU.

Tabela 7.1: Pomen kmetijstva v 12 državah kandidatkah za EU v letu 2002

	Delež zaposlenih v kmetijstvu v državi	Delež zaposlenih v kmetijstvu glede na celotno kmečko prebivalstvo EU-27	Delež kmetijstva v BDP države
Bolgarija	26,20%	5,10%	26,20%
Ciper	9,20%	0,10%	3,50%
Češka	4,50%	1,30%	3,40%
Estonija	7,60%	0,20%	4,70%
Latvija	13,50%	0,80%	4%
Litva	19,60%	1,70%	6,90%
Madžarska	6%	1,40%	3,90%
Malta	1,90%	0,02%	2,00%
Poljska	18,80%	17,20%	2,90%
Romunija	42,80%	30,90%	11,40%
Slovaška	6,70%	0,80%	4,50%
Slovenija	9,90%	0,50%	2,90%

Vir: European Commission: Employment in Europe in 2002

Enostavna vključitev prihodnjih novih članic v CAP bi pomenila razpad sistema, saj bi bilo povečanje stroškov za CAP politično nesprejemljivo. Tako nove članice ne bodo takoj ob vstopu popolno vključene v CAP - kar velja zlasti za sistem neposrednih plačil. Prvo leto ob vstopu bodo nove članice iz proračuna EU deležne le 25 odstotkov neposrednih plačil, kot jih bodo prejeli kmetje iz petnajsterice, nato pa se bo ta znesek postopno povečeval do leta 2013.⁵

7.1.3 Okoljevarstveni razlogi in varnost prehrane

Kot smo že ugotovili, skupna kmetijska politika precej negativno vpliva na okolje, kar je posledica intenzivne proizvodnje in s tem povezane pretirane uporabe gnojil in pesticidov. Številni avtorji trdijo, da k manj preudarni rabi proizvodnih virov spodbujajo prav tržno-cenovne podpore, in navajajo primer Nove Zelandije, ki je leta 1984 skoraj povsem liberalizirala svojo kmetijsko politiko, kar se je izrazilo tudi v bolj preudarni rabi proizvodnih sredstev. Toda po drugi strani ima tudi liberalnejša kmetijska politika negativne učinke, saj vodi v opuščanje kmetijske pridelave na območjih s težjimi naravnimi danostmi. Pri tem so odzivi različni - nekateri zagovorniki varstva okolja so naklonjeni vzpostavitvi prvotnih ekosistemov, drugi pa zaskrbljeni zaradi izgube tradicionalne oblike kulturne krajine, ki je nastala v stoletjih človekovega bivanja z naravo.

Omenili smo tudi ugotovitve študij, da nekateri ukrepi CAP negativno vplivajo na javno zdravje, zlasti v sektorjih sadja in zelenjave, mleka in mlečnih izdelkov, vina in tobaka. Tudi Dinan (1999: 344) ugotavlja, da je bila CAP večinoma usmerjena v pridelavo zadostne količine hrane, medtem ko je bila varnost prehrane deležna le malo pozornosti. Tej so začeli namenjati več pozornosti šele v 80. in 90. letih, zlasti veliko zaskrbljenost pa je med porabniki v EU povzročil izbruh bolezni BSE, ki se je pri britanski govedini pojavila leta 1986, leta 1996 pa je pravo paniko povzročila objava verjetne povezave med boleznijo BSE in smrtonosno Creutzfeld-Jakobovo boleznijo pri človeku. Izbruh BSE je zelo negativno vplival na prodajo govejega mesa, evropski porabniki pa so se ob tem začeli spraševati, ali morda evropska kmetijska politika, ki poudarja količino pridelave in se malo ozira na kakovost, ne ogroža njihovega zdravja. CAP je postala tarča številnih kritik, ki so zahtevale, naj več pozornosti usmerja k okolju prijaznejši in za zdravje varni proizvodnji.

7.2 Nekateri akademski predlogi nadaljnje reforme skupne kmetijske politike

Erjavec (1997: 115) piše o štirih modelih možnega prihodnjega razvoja CAP:

1. status quo - model nespremenjene CAP;
2. administriranje ponudbe - uvajanje proizvodnih kvot, programov prahe in drugih oblik omejevanja pridelave ter ohranjanje visoke cenovne ravni;
3. zmerna reforma - nadaljnje znižanje tržno-cenovnih podpor in uvajanje kompenzacijskih plačil;
4. korenita reforma - model deregulirane, liberalizirane in renacionalizirane CAP.

Večje administriranje ponudbe pomeni poskus ohranitve zdajšnje tržno-cenovne zaščite. Zunanjetrgovinska zaščita bi bila delno spremenjena, toliko, kolikor je treba za ohranitev mednarodnih dogovorov.

Model zmernih reform poskuša ohraniti mehanizme zdajšnje ureditve, ki pa jih nadgrajuje s pristopi, ki jih je začela uvajati reforma iz leta 1992. Mehanizem tržno-cenovnih podpor bi se nekoliko razrahljal, cene kmetijskih pridelkov bi se približale svetovnim, vendar se ne bi spustile na njihovo raven. Izgube dohodkov kmetov bi bile povrnjene v obliki kompenzacijskih plačil. Strukturna, okoljevarstvena in regionalna politika bi na račun tržno-cenovne pridobile pomen.

⁵ 30 % v letu 2005, 35 % v letu 2006, 40 % leta 2007, 50 % leta 2008, 60 % leta 2009, 70 % leta 2010, 80 % leta 2011, 90 % leta 2012 in 100 % leta 2013 (Pristopna pogodba, priloga 2, www.gov.si/svez).

Model korenite reforme zagovarja vrsta agrarnih ekonomistov v Evropski uniji in državah pridelovalkah hrane. Ta model pomeni popolno uveljavitev načel prostega trga v kmetijstvu (deregulacija CAP). Odpravili ali občutno zmanjšali bi tržno-cenovne podpore, po najodločnejših predlogih pa celo odpravili uvozne dajatve, izvozna nadomestila in intervencijske nakupe (popolna liberalizacija CAP). Proizvodne kvote in drugi ukrepi za uravnavanje ponudbe (program prahe) bi s tem postali odveč. Izplačevala bi se le družbeno upravičena dohodkovna pomoč kmetom, in to le v obliki neposrednih proračunskih plačil. Ta so lahko dveh vrst: kompenzacijska plačila (za nadomestilo dohodkovnih izgub kmetov zaradi sprememb cenovne ravni; le za krajša prilagoditvena obdobja) in proizvodno nevezana neposredna plačila (s katerimi bi ovrednotili družbeno pomembno okoljevarstveno in regionalno-prostorsko nalogo kmetijstva). Država bi kmetom nadomestila izgubo dohodka zaradi družbeno sprejemljivega načina pridelave (gorsko kmetijstvo, okoljevarstveni programi), zaradi različnega vrednotenja kmetijstva po posameznih državah pa bi bilo plačevanje tovrstnih podpor prepuščeno državam članicam, ki bi same pripravile in uveljavile različne oblike strukturnih podpor. Tako bi nastale precejšnje razlike v obsegu podpor kmetijstva med članicami EU, nacionalne kmetijske politike bi znova prevzele del prej oddanih pristojnosti (Erjavec, 1997: 115-116). Zagovorniki takšne reforme menijo, da bi po težavnem obdobju, ki naj ne bi bilo predolgo, reforma privedla do bistvene poenostavitve mehanizmov CAP. Kmetijska politika bi postala preglednejša in učinkovitejša, stroški za kmetijstvo bi se zmanjšali. Skrb za varstvo okolja in razvoj podeželja bi se pri takem pristopu ločila od kmetijske politike.

Predvsem zaradi mednarodnih pritiskov bo mogoče v prihodnje v Evropski uniji upravičiti le neposredna plačila, ki bodo povezana z okoljevarstvenimi, prostorskimi in socialnimi kriteriji. Nekateri govorijo o tem, da bi okoljevarstveno kmetijsko politiko nadgradili kot tretji steber CAP (poleg tržno-cenovnih in strukturnih ukrepov). Na novo naj bi ovrednotili tudi koncept regionalne politike. Cilj prenove bi bil učinkovitejši in med seboj usklajen splet ukrepov za skladen in celovit razvoj podeželja, kjer naj bi nastalo ravnovesje različnih dejavnosti, od kmetijstva, obrti, industrije in storitev do ohranjanja naravnih virov. CAP bi morala postati enostavnejša in preglednejša, k čemur bi prispeval tudi prehod z enoletnega na večletno določanje okvirov in programov kmetijske politike.

Grant (1997: 214-228) predlaga tri možne načine »radikalne reforme« CAP (ob tem sicer priznava, da je kakršna koli radikalna reforma CAP zelo težko uresničljiva): renacionalizacijo, preoblikovanje skupne kmetijske politike v skupno politiko podeželja, tretji način pa je preoblikovanje ciljev CAP s spremembo ustanovne pogodbe.

Renacionalizacija bi pomenila prenos suverenosti na področju CAP z institucij Evropske unije na nacionalne države. Tako bi z nadnacionalne ravni na nacionalno raven v celoti ali delno prenesli proces odločanja, izvrševanja in/ali finančne odgovornosti. Toda renacionalizacija CAP bi »spodkopala enotnost trga in se je izkazala kot zelo sporna tema« (Grant, 1997: 215).

Skupna politika podeželja bi bila za uresničevanje hitrejšega razvoja podeželskih območij bolj primeren način kot skupna kmetijska politika. »Če je pravi cilj CAP doseči višjo raven gospodarskega in socialnega razvoja podeželskih območij EU, potem je CAP nenavaden način za to« (Grant, 1997: 218). Kmetijstvo je namreč le ena izmed gospodarskih dejavnosti podeželja (poleg obrti, storitev in tudi industrije), CAP pa financira tista območja, ki so tako ali tako uspešnejša.

Spremembo ciljev CAP (oz. 33. člena rimske pogodbe) je že predlagala Evropska komisija leta 1997, in sicer tako, da bi se ti cilji glasili:

- a) povečati konkurenčnost Unije z nizkimi cenami;
- b) jamčiti varnost in kakovost prehrane porabnikov;
- c) zagotoviti stabilne dohodke in primerno življenjsko raven kmečkega prebivalstva;
- d) skrbeti za to, da bo proizvodnja prijazna do okolja in bo spoštovala dobrobit živalstva;
- e) med instrumente vključiti okoljevarstvene naloge;
- f) prizadevati si za alternativne vire dohodkov in zaposlitve za kmete in njihove družine (McMahon, 2000: 181).

Novembra 1995 je direktorat za kmetijstvo znotraj Komisije skupaj s skupino strokovnjakov izdelal tako imenovano Buckwellovo poročilo, v katerem je predlagal, da bi skupno kmetijsko politiko (CAP) spremenili v »skupno kmetijsko in podeželsko politiko« (CARPE - Common Agricultural and Rural Policy for Europe), katere cilj bi bil zagotavljanje gospodarsko učinkovitega in okolju prijaznega kmetijstva in pospeševanje razvoja podeželja Unije. Politika bi torej imela tri elemente:

- ekonomska učinkovitost (s stabilizacijo trgov in ciljem znižanja cenovnih podpor na raven svetovnih cen, kar bi bolj odprlo trg Unije in s tem ugodno vplivalo tudi na pogajalski položaj znotraj WTO);
- okolje (s financiranjem ukrepov, povezanih s skrbjo za okolje in krajino);
- razvoj podeželja (z različnimi spodbudami) (gl. McMahan, 2000).

Dinan (1999: 342-343) meni, da bi bila najbolj učinkovita reforma CAP popolna zamenjava sistema zajamčenih cen s programom neposredne pomoči kmetom, ki bi zagotavljal pravično porazdelitev sredstev. Vendar bi bil takšen program politično nesprejemljiv, saj se, kot piše, kmetje radi pretvarjajo, da delujejo v sistemu svobodnega trga, neposredna pomoč pa bi razkrila resnico. Poleg tega bi bilo težko ugotoviti, kateri kmetje najbolj potrebujejo pomoč.

7.3 Razmere na področju kmetijstva kot rezultat Agende 2000

Na podlagi Agende 2000⁶ je Evropska komisija julija 2002 predstavila predlog nove reforme.⁷ Kot ugotavlja Komisija, je Agenda 2000 privedla k bolj tržno usmerjenemu kmetijstvu. Prinesla je nadaljnje zmanjšanje tržno-cenovnih podpor za žita in govedo ter povečanje in reorganizacijo neposrednih plačil v teh sektorjih. Toda ker so tržno-cenovne podpore vezane na določeno vrsto proizvodnje, kmetje svoje proizvodnje še vedno ne morejo usmerjati predvsem na trg. Zato je, kot je zapisala Komisija, nujna nadaljnja reforma.

Vsaj tako pomembno kot vprašanje usmerjenosti na trg in konkurenčnosti kmetijstva je vprašanje varnosti in kakovosti hrane. Poleg tega zagotavljanje primerne življenjske ravni kmetov ostaja eden izmed najpomembnejših ciljev CAP, je v poročilu zapisala Komisija. Agenda 2000 je zato predvidela kompenzacijska plačila, s katerimi bi kmetom nadomestili izgubo dohodka zaradi nižanja institucionalnih cen. Komisija ugotavlja, da so del Agende 2000 tudi nekateri pomembni okoljevarstveni ukrepi. Vendar pa njihovo uresničevanje ne poteka povsem po načrtih, saj so nacionalne kmečke organizacije bolj osredotočene na neposredna plačila kot na okoljevarstvene ukrepe. Pri varstvu in dobrem počutju živali je EU naredila pomemben korak z amsterdamsko pogodbo, v kateri so v posebnem protokolu opredeljena pravila za ukrepanje EU na tem področju. Ob tem, ko so kmetje zaskrbljeni zaradi stroškov za ukrepe za boljše počutje živali, številni

⁶ 19. člen Agende 2000 (Presidency Conclusions: Berlin European Council)

⁷ European Commission: Mid-term review of the Common Agricultural Policy

državljeni pa menijo, da bi bilo treba na tem področju storiti več, je treba po mnenju Komisije poskrbeti, da bodo kmetje za gospodarjenje, ki bo privedlo k boljšemu počutju živali od običajne prakse, primerno nagrajeni.

Komisija ugotavlja, da je prihodnost kmetijstva zelo tesno povezana z enakomernim razvojem podeželskih regij. Politika razvoja podeželja je z Agendo 2000 postala drugi steber CAP, toda ukrepi na tem področju so močno omejeni s finančnimi sredstvi. Samo 16 odstotkov sredstev iz vsega jamstvenega in usmerjevalnega sklada (EAGGF) je namenjenih za ukrepe za razvoj podeželja. Poglavitni cilji ostajajo povečanje konkurenčnosti podeželskih regij ter ustvarjanje novih virov dohodka in zaposlitve za kmete in njihove družinske člane.

7.4 Luksemburški sporazum o reformi skupne kmetijske politike

7.4.1 Cilji reforme

Evropska komisija je julija 2002 v predlogu nove reforme zapisala, da CAP potrebuje nov dolgoročni okvir, cilji politike pa morajo biti naslednji:

- povečanje konkurenčnosti kmetijskega sektorja: kmetje naj bi se pri kmetijski proizvodnji bolj ozirali na potrebe trga, neposredna plačila naj ne bi vplivala na njihove odločitve o tem, kaj bodo proizvajali;
- raba do okolja prijaznih metod, ki bo vodila do proizvodov, varnih za porabnike;
- primerna življenjska raven kmečkega prebivalstva (neposredna plačila s tem ostajajo pomemben del politike CAP);
- različnost oblik kmetovanja ter ohranitev videza podeželja in pomoči kmečkim skupnostim;
- jasnost politike in delitev pristojnosti med Komisijo in države članice;
- utemeljenost pomoči kmetom s storitvami, ki jih od njih pričakuje javnost.

Natančnejši predlog je Komisija izdelala januarja 2003.⁸ Svet kmetijskih ministrov Evropske unije pa je na osnovi tega predloga sporazum o reformi dosegel 26. junija 2003 na zasedanju v Luksemburgu. Kot je zapisal, so cilji reforme naslednji:

- prilagoditi CAP interesom porabnikov in davkoplačevalcev ob nadaljnji pomoči kmetom;

⁸ European Commission: A long-term perspective for sustainable agriculture

- varovati gospodarstvo in okolje na podeželju;
- zadržati proračunske stroške stabilne in pod nadzorom;
- pomagati doseči sporazum o kmetijstvu v okviru WTO.

Reforma naj bi bila ključni korak, ki naj bi pomagal, da kmetje:

- postanejo bolj usmerjeni na trg, bolj konkurenčni na trgu EU in na svetovnih trgih ter da ob tem dobivajo podporo v razumni višini;
- dobijo nagrado za kmetovanje na način, prijazen do okolja;
- nadaljujejo proizvodnjo visoko kakovostne hrane;
- ohranijo videz evropskega podeželja.

7.4.2 *Kaj prinaša dogovor?*

Poglavitni elementi reforme CAP so naslednji:

- uvedba enotnih plačil kmetom;
- navzkrižna skladnost;
- okrepitev politike razvoja podeželja;
- zmanjšanje neposrednih plačil velikim kmetom;
- spremembe v politiki tržno-cenovnih podpor;
- mehanizem finančne discipline, s katerim naj bi dosegli, da do leta 2013 proračun za kmetijstvo ne bo presežen (Council of the European Union: CAP Reform: Presidency Compromise).

Večino neposrednih plačil, ki jih zdaj prejemajo kmetje, bodo s 1. januarjem 2005 (oziroma najpozneje leta 2007) nadomestila tako imenovana enotna plačila. To so bolj tržno usmerjene, enostavnejše oblike podpor, ki bodo povzročale manj motenj na trgu. Ta plačila bodo namreč v načelu neodvisna od pridelave. Njihovo višino bodo izračunali na podlagi neposrednih plačil v referenčnem obdobju 2000-2002. Gre za dve obliki plačil: enotno plačilo na kmetijsko gospodarstvo in regionalno enotno plačilo na hektar kmetijskih površin. Obliki se ločita predvsem po tem, kako je razdeljen skupni znesek podpor. Pri prvi se ta znesek ohrani na ravni kmetijskega gospodarstva, pri drugi pa se skupna vrednost, pridobljena za vsa kmetijska gospodarstva, na novo porazdeli v dve obliki: plačilo za njivske površine in plačilo za travinje (Erjavec idr., 2003: 7).

Poglavitni cilj uvedbe enotnih plačil je, da kmetje postanejo bolj tržno usmerjeni in izkoristijo svoj podjetniški potencial. Načelo nevezanosti plačil na proizvodnjo bo temeljno načelo, toda možne bodo nekatere izjeme. Del plačil bo namreč lahko ostal vezan na proizvodnjo, in sicer pri poljščinah do 25 odstotkov vrednosti sredstev, pri drobnici pa do 50 odstotkov. Pri govedu bodo obstajale štiri možnosti:

- v celoti proizvodno nevezano plačilo;
- 100-odstotna vezanost na proizvodnjo pri premijah za krave dojilje in 40-odstotna pri premijah za klavno govedo;
- 100-odstotna vezanost na proizvodnjo pri premijah za klavno govedo;
- 75-odstotna vezanost na proizvodnjo pri premijah za bike.

V mlečnem sektorju bo nevezanost na proizvodnjo uvedena šele z letom 2007, pri čemer imajo države članice možnost, da nevezanost plačil na proizvodnjo tudi v tem sektorju uvedejo že leta 2005.

Enotna plačila bodo pogojena z izpolnjevanjem okoljevarstvenih standardov, standardov varne prehrane, zdravja rastlin in dobrega počutja živali ter z zahtevo po ohranitvi vsega kmetijskega zemljišča v dobrih kmetijskih in okoljevarstvenih razmerah, za kar se je uveljavil skupni naziv »navzkrižna skladnost«. Kmetje, ki teh standardov ne bodo upoštevali, bodo deležni zmanjšanja enotnih plačil.

Reforma CAP bo prinesla tudi zmanjševanje plačil velikim kmetom, za kar se je uveljavil izraz modulacija. Tistim kmetom, ki prejemajo nad 5.000 evrov plačil, se bodo leta 2005 sredstva zmanjšala za 3 odstotke, leta 2006 za 4 odstotke, in od leta 2007 do 2013 vsako leto za 5 odstotkov. Kmetom, ki dobijo do 5.000 evrov pomoči, se sredstva ne bodo zmanjševala. Modulacija sredstev se ne bo nanašala na nove članice, vse dokler neposredna plačila v njih ne bodo dosegla 100-odstotne evropske ravni. S sredstvi, zbranimi z modulacijo, bodo od leta 2005 financirali ukrepe za razvoj podeželja. Ti bodo namenjeni za pospeševanje kakovosti hrane, uresničevanje standardov, povezanih z okoljevarstvom, javnim zdravjem, zdravjem živali in rastlin, varnostjo pri delu in dobrim počutjem živali (ti ukrepi vključujejo tudi posebno pomoč za tiste kmete, ki bodo poskrbeli za dobro počutje svojih živali nad standardi, ki jih predpisuje evropska zakonodaja), ter za pomoč za uporabo kmetijskih svetovalnic (te bodo morale države

članice uvesti najpozneje leta 2007 in bodo poseben poudarek namenile okoljevarstvu, varnosti hrane in počutju živali). Uresničevanje programov bo prepuščeno državam članicam in regijam.

Reforma predvideva nekaj sprememb pri tržno-cenovnih ureditvah. Pri žitu bodo intervencijske cene ostale enake (Komisija je sicer predlagala 5-odstotno znižanje). Intervencijska cena za riž bo manjša za 50 odstotkov (tako, kot je predlagala Komisija). Intervencijske cene za maslo se bodo do leta 2007 zmanjšale za 25 odstotkov, za posneto mleko v prahu pa za 15 odstotkov. Odpravljena bo ciljna cena za mleko, kmetje pa bodo dobili nadomestilo, ki bo spadalo v shemo enotnih plačil.

7.4.3 Pomen in pričakovani učinki reforme

Tabela 7.2: Prednosti in pomanjkljivosti luksemburškega dogovora

Prednosti	Pomanjkljivosti
tržno usmerjena proizvodnja, manj presežkov	ohranja proizvodno vezana neposredna plačila
pravičnejša razdelitev sredstev	možnost špekulacij
zmanjšanje motenj na svetovnih trgih	ne omogoča lažjega dostopa na evropske trge
poudarek varstvu okolja in razvoju podeželja	nespremenjeni cilji CAP
povečanje zaupanja porabnikov	ne zmanjšuje skupnih sredstev za CAP
lažja prilagoditev novih članic	

Sprejeti dogovor zagotovo ne pomeni korenite reforme CAP, saj ne odpravlja tržno-cenovnih mehanizmov, ampak jih na nekaterih najpomembnejših področjih ohranja. Poleg intervencijskih odkupov ohranja tudi del proizvodno vezanih neposrednih plačil, čeprav naj bi bila neposredna plačila v načelu odslej nepovezana s proizvodnjo. Tržno-cenovne podpore torej ostajajo precej pomemben del CAP. Reforma ne govori o odpravi uvoznih dajatev, zmanjševanje intervencijskih cen pa bo vplivalo na zmanjšanje izvoznih nadomestil. Korenita reforma bi pomenila poseg v besedilo ustanovne pogodbe in drugačno opredelitev ciljev, vendar o tem za zdaj ni govora. Luksemburški dogovor lahko torej opredelimo kot zmerno reformo (po Erjavcu, 1997) oziroma nadaljevanje ukrepov iz Agende 2000: zniževanje cen, a ne povsem na raven svetovnih, uvajanje enotnih plačil, nepovezanih s proizvodnjo, večji pomen ukrepov za zdravo in varno prehrano ter večji pomen okoljevarstvene politike in politike razvoja podeželja, pri čemer reforma ohranja obseg sredstev, namenjenih za kmetijstvo.

Uvedba enotnih plačil, nevezanih na proizvodnjo, pomeni, da bodo kmetje svojo proizvodnjo lahko prilagodili trgu. Vzpodbude za proizvodnjo se bodo zmanjšale, s tem pa

posledično tudi presežki, posebej pri žitu, oljnicah, govedu in drobnici. Kmetijska gospodarstva bodo morala na novo razmisliti o svoji proizvodnji, pri čemer bodo zaradi ohranitve zdajšnje skupne vrednosti podpor možne tudi špekulacije, ko bodo »nekateri v celoti opustili intenzivno živinorejo in se raje ukvarjali s poljedelstvom ter obenem pobirali rento preteklih visokih subvencij« (Erjavec idr., 2003: 17). Nevezanost plačil na proizvodnjo pomeni, da se bodo ohranile velike razlike med proizvajalci v vrednosti podpor na hektar in s tem tudi razlike glede na obseg in intenzivnost pridelave. »Rejec, ki je že doslej redil govedo na ekstenziven in okolju prijazen način (...), bo v prihodnje dobival manj podpor kot nekdo, ki je doslej redil živali na meji družbene sprejemljivosti ter bo sedaj imel možnost špekulirati s podporami in s svojim vložkom dela« (Erjavec idr., 2003: 17). Proizvodna nevezanost je tako bolj »koncept reševanja mednarodnih problemov skupne kmetijske politike in izraz interesno-politične prisile, da reforma ne zareže preveč radikalno v pretekle pravice upravičencev« (Erjavec idr., 2003: 17).

Vključitev navzkrižne skladnosti bo prispevala k okrepitvi okoljevarstvene funkcije in k večjemu zaupanju porabnikov. To načelo pa bo verjetno manj prispevalo pri zagotavljanju obdelanosti in poseljenosti (Erjavec idr., 2003: 17).

Ukrepi, ki jih prinaša reforma, bodo olajšali integracijo novih članic v skupno kmetijsko politiko. Kmetom v novih članicah bodo ukrepi pomagali, da svoje kmetijstvo usmerijo na trg. Učinki, ki jih bo imela reforma na slovensko kmetijstvo, so v veliki meri odvisni tudi od sheme plačil, ki jo bo izbrala Slovenija. Reforma namreč dopušča možnost, da del podpor ostaja v obliki neposrednih plačil, vezanih na proizvodnjo. Pri poljščinah lahko zaradi reforme CAP pričakujemo premik v večji smeri k ekonomsko zanimivejšim proizvodom, kot sta sladkorna pesa in koruza, in to predvsem na račun oljnic in strnih žit (pšenica, ječmen). Erjavec in drugi (2003: 18) ugotavljajo, da pri poljščinah ohranitev delno vezanega proizvodnega plačila ni smiselna, ker s tem ne bi preprečili premika proizvodnje, bi pa odtegnili podpore pridelovalcem sladkorne pese in krmnih rastlin. Pri drobnici ohranitev proizvodno vezanih plačil ni racionalna - gre namreč za nizke vrednosti podpor, majhno količino reje, po drugi strani pa za pričakovano povečanje sredstev za rejce iz naslova kmetijskih okoljevarstvenih ukrepov in podpor za območja s težjimi razmerami za kmetovanje. Pri govedu pa se kaže odločati za kombinacijo 100-odstotne vezanosti na proizvodnjo pri premijah za krave dojilje in 40-odstotne pri klavnih premijah. Vprašanje, kako bodo prihodnje nove članice, med njimi Slovenija, vstopale v reformo CAP, pa je treba še doreči,

saj sprejete reforme ni mogoče trdno pravno povezati s pristopno pogodbo - to je namreč stvar političnega dogovora (gl. Erjavec idr., 2003).

8 OCENE EVROPSKE KMETIJSKE POLITIKE V MEDIJIH (analiza pisanja časnika *Delo*)

V tem poglavju bom analizirala stališča do evropske kmetijske politike in do njene nove reforme, kot jih je v svojih komentarjih in poročilih izražal časnik *Delo* kot osrednji slovenski časnik. Uporabila sem makropropozicijsko analizo, pri čemer so propozicije po van Dijku najmanjši konstrukti jezika s samostojnim pomenom in ki jih ponavadi predstavljajo stavki ali povedi. Na podlagi makropropozicij, ki izražajo najpomembnejše ali najbolj relevantne informacije v besedilu, lahko izdelamo analizo tematske organizacije novice. To naredimo z upoštevanjem makropravil, kot so posploševanje, neupoštevanje nerelevantnih podrobnosti in povezovanje pomenov posameznih besed v novo (pomensko) strukturo, ki je odvisna od širšega družbenega konteksta (gl. Erjavec, 2002).

Obravnavala sem propozicije v časniku *Delo*, pri čemer mislim na tista stališča, ki jih *Delo* izraža do delovanja evropske kmetijske politike (prednosti in pomanjkljivosti) in do reforme te politike. Zanimala so me stališča novinarjev *Dela* v obdobju od januarja 2003 (ko je Evropska komisija predstavila natančen predlog reforme) do konca junija 2003 (ko je svet ministrov sprejel dogovor o reformi). To obdobje sem izbrala, ker je bila CAP zaradi sprejemanja nove reforme takrat deležna velike pozornosti. Prihodnost kmetijstva, tudi slovenskega, je bila precej odvisna od tega, kakšen dogovor bi bil sprejet. Posebej bom analizirala stališča, izražena v komentarjih (teh je bilo v obravnavanem obdobju šest), in skušala ugotovljati tudi stališča, izražena v poročilih (*Delo* je v tem obdobju objavilo 12 poročil, povezanih z evropsko kmetijsko politiko) - glede na to, katerim stališčem novinarji v njih namenjajo največ poudarka. Ta dva žanra sem izbrala, ker naj bi poročilo na eni strani najbolj objektivno upovedovalo družbeno realnost, komentar pa na drugi strani omogoča izražanje stališča medija do določenega vprašanja. Po klasifikaciji Mance Košir (1988), ki je novinarske prispevke razdelila na informativno in interpretativno zvrst, spada običajno poročilo v prvo skupino, torej med tiste vrste, v katerih prevladuje informativna funkcija. Za poročevalsko vrsto je značilno, da je »avtor pretežno odsoten iz besedila in je najpogosteje nevtralni opazovalec dogajanja« (Košir, 1988: 77). Komentar za razliko od poročila spada v interpretativno zvrst, za katero je značilno, da predmet upovedovanja »ocenjuje, vrednoti, pojasnjuje, analizira in razlaga«⁹ (Košir, 1988: 83). Novinar v tej zvrsti ni nevtralen opazovalec,

⁹ Koširjeva sicer poleg običajnega poročila obravnava tudi »komentatorsko poročilo«, ki poleg informativne opravlja tudi komentatorsko funkcijo, toda po kodeksu slovenskih novinarjev mora novinar ločiti informacije od komentarjev. 11. člen kodeksa določa, da mora biti jasno razvidna razlika med poročilom o dejstvih in komentarjem.

ampak je angažiran, analizira ozadja, vzroke in posledice. Komentar pojasnjuje ozadje dogodka in ta dogodek umesti v logiko naravnega reda vzroka in posledic. Sporočevalec je v tekstu navzoč s svojim mnenjem, ki ga mora argumentirati (Košir, 1988: 83-86).

Med obravnavanimi prispevki je tudi nekaj takih, ki se ukvarjajo predvsem z domačim kmetijstvom in slovensko kmetijsko politiko. Pri teh sem se osredotočila na tiste dele, ki izražajo stališča do evropskega kmetijstva. V splošnem so stališča do CAP negativna, do sprejete reforme pa tako pozitivna kot negativna (gl. *Tabela 8.1*), pri čemer pa se novinarji osredotočajo le na nekatere vidike.

Tabela 8.1: Stališča do CAP in njene reforme v časniku Delo od 1. 1. do 30. 6. 2003

	Komentarji	Poročila
skupno število prispevkov o CAP	6	12
število prispevkov s pozitivnim stališčem do CAP	0	0
število prispevkov z negativnim stališčem do CAP	4	5
število prispevkov s pozitivnim stališčem do reforme	2	7
število prispevkov z negativnim stališčem do reforme	2	7

8.1 Komentarji

V komentarju, ki ga *Delo* objavlja 8. 3. 2003, avtor Grega Repovž izraža stališče, da je sistem evropskega kmetijstva nepravilčen, saj veliki (bogati) kmetje dobijo veliko denarja, mali kmet pa dobi zelo malo. Kmetijske politike se nikoli ne ukvarjajo z ljudmi, ampak s kmetijskimi trgi in z njimi povezanimi subvencijami, piše. S tem avtor pravzaprav posredno trdi, da ne glede na to, kakšno reformo CAP bo sprejela EU, kmetijska politika sama po sebi ne more biti pravična. Se torej zavzema za njeno odpravo? Avtor se pri tem osredotoči le na eno negativno posledico CAP, namreč nepravilčno razdelitev virov, zanemarja pa negativen vpliv na svetovno trgovino, okolje in zdravje porabnikov. Poleg tega zanemarja poglobitne razloge za kmetijsko politiko, ki sem jih obravnavala v 2. poglavju, pa tudi pozitivne učinke te politike - dejstvo, da je Evropska unija, v kateri je bilo po drugi svetovni vojni pomanjkanje hrane, postala neto izvoznica hrane (res so se pojavili nasprotni problemi, to so presežki), in stabiliziranje trgov (res na račun tretjih držav).

Komentar Mije Repovž z dne 29. 3. 2003 se sicer ukvarja predvsem z razmerami v slovenskem kmetijstvu, pri čemer avtorica trdi, da je Slovenija pri državnih pomočeh v kmetijstvu vestno kopirala Evropsko unijo pri njihovi izdatnosti, zlasti glede na »pičkel« delež, ki ga

kmetijstvo ustvari v slovenskem BDP. Kmetje torej po njenem mnenju do tako velike finančne pomoči ne morejo biti upravičeni. Iz tega lahko izpeljemo sklep, da mora reforma CAP predvsem zmanjšati pomoč za kmete.

Takšno stališče izraža tudi Boris Jež v komentarju z dne 31. 3. 2003, v katerem pravi, da se je z včlanjevanjem v Evropsko unijo v slovensko kmetijstvo naenkrat začelo stekati ogromno denarja, kmetijstvo, ki za slovensko gospodarstvo pomeni malo, le malo več od kakega Gorenja, pa je bilo v pogajanjih z Brusljem nekakšen »srčni as«.

Božo Mašanović, *Delov* dopisnik iz Bruslja, 28. 5. 2003 ugotavlja, da so pogajanja o reformi CAP težavna, vendar je reforma nujna, in sicer iz dveh razlogov: pogajanja v okviru WTO in pričakovana širitev. Ena izmed največjih ovir za sprejetje reforme je Francija zaradi moči kmečkega sektorja, ki je »eden redkih, ki si nekaznovano lahko privoščijo nasilne proteste«. Francoski kmetje so torej označeni kot nasilni in kot tisti, ki s svojim vplivom onemogočajo sprejetje nujnih reform.

Mesec dni pozneje, 27. 6. 2003, Božo Mašanović previdno ocenjuje sprejeti dogovor o reformi CAP in se sprašuje, ali bo sprejeta reforma zdržala do naslednjega proračunskega obdobja. Prednosti reforme so bolj smotrna proizvodnja, večja transparentnost, spodbujanje okolju prijazne pridelave zdrave hrane in večja pogajalska moč na pogajanjih v okviru WTO. Toda po drugi strani se utegnejo kmalu v ospredje prebiti manj laskave ocene reforme, saj nenavezanost plačil na proizvodnjo ni popolna, ampak le delna, za razvoj podeželja reforma namenja premalo denarja in ne zagotavlja uspeha mednarodnih trgovinskih pogajanj. Bistvena odlika reforme pa je to, da daje članicam več maneverskega prostora pri usmerjanju kmetijske politike, saj bodo lahko izbirale med različnimi shemami subvencioniranja kmetov - zato avtor luksemburški dogovor imenuje »reforma à la carte«. Glede na Mašanovićevo pisanje v prejšnjem komentarju lahko sklepamo, da so pomanjkljivosti reforme po avtorjevem mnenju posledica vpliva kmetov. Ti torej predstavljajo nekakšne »zaviralce napredka«.

Nosilci slovenske kmetijske politike so z doseženim dogovorom zadovoljni, čeprav še ni jasno, kaj bo pomenil za slovensko kmetijstvo, piše Marjeta Šoštarič v komentarju z dne 28. 6. 2003. Jasno pa je, da je petnajsterica z reformo CAP še najbolj reševala svoje kmetijske fevde in svoje proračune in ni imela v mislih slovenskega kmeta. Večina slovenskih kmetov sicer sprememb ne bo opazila, saj bodo še naprej prejeli denar, čeprav ne bodo plačani po učinku, ampak za to, da bodo »pokosili travnik ali z nekaj živalmi preživeli v hribovskem svetu«. Ker iz Bruslja napovedujejo še večji nadzor in še več inšpekcij, bo preglednost poslovanja morala postati

zakon tudi v malem slovenskem prostoru - pozitivna stran reforme je torej nedvomno vsaj večja transparentnost.

Naj na kratko povzamem najpomembnejša stališča v komentarjih *Dela*: kmetijstvo je v Evropski uniji preveč zaščitena dejavnost, zanj se namenja preveč denarja, kmetijska politika pa je nepravilna do malih kmetov. Čeprav sprejeta reforma pomeni določen korak v pravo smer, pa ne odpravlja teh problemov, kar je predvsem posledica kmetijskega lobija. Komentarji so se osredotočili na finančne vidike CAP, druge (vplive na okolje in javno zdravje) pa zanemarili. Zanemarili so tudi nesoglasja med posameznimi državami (osredotočili so se namreč le na nasprotja med kmeti in nekmeti).

8.2 Poročila

Preglejmo še, katera stališča izražajo v obravnavanem obdobju poročila. Reforma CAP je nujna iz vsaj dveh razlogov: nadaljevanje pogajanj v okviru WTO in širitev, je stališče, ki ga v svojem poročilu z dne 29. 1. 2003 izraža Božo Mašanović. Predlogi reforme pa so še bolj razdelili članice: komisarja za kmetijstvo Fischlerja podpirajo le Velika Britanija, Švedska, Danska, Nemčija in Nizozemska, na drugi strani pa »fronto odpora proti preusmeritvi kmetijske politike« vodita Francija in Španija ob pomoči držav z juga EU in Irske. Kmetijska politika torej povzroča delitve znotraj Evropske unije in je na ta način prikazana v negativni luči.

Načrt komisarja Fischlerja, po katerem bi osnovne usmeritve CAP postale varna hrana, razvoj podeželja in varstvo okolja, Slovenija podpira, prav tako podpira delno proizvodno nevezanost neposrednih plačil, je poudarek poročila Marjete Šoštarič z dne 20. 5. 2003.

Pozitivni vidiki reforme CAP, kot jih navaja Marko Osolnik dne 24. 5. 2003, ko citira evropskega komisarja Franza Fischlerja med njegovim obiskom v Sloveniji, so te, da bo skupna kmetijska politika bolj preprosta, evropskim kmetom bo omogočala boljši dostop do informacij in denarja, davkoplačevalci in drugi porabniki pa jo bodo lažje razumeli.

Tudi 28. 5. 2003 Božo Mašanović piše o delitvi med članicami glede reforme CAP, pri čemer pa dodaja, da se je nasprotovanje največje nasprotnice, to je Francije, proti vpeljavi proizvodno nevezanih neposrednih plačil že začelo manjšati. Slovenija je uvedbi le-teh, razen pri kravah dojiljah, naklonjena, saj bo to Uniji koristilo na pogajanjih v okviru WTO in zmanjšalo motnje, Mašanović navaja besede slovenskega ministra za kmetijstvo Franca Buta. Tudi

preusmeritev sredstev od neposrednih plačil k razvoju podeželja je skladna s temeljno usmeritvijo Slovenije.

Da reforma najverjetneje ne bo tolikšna, kot je predlagal komisar Fischler, ugotavlja Mašanović v poročilu z dne 12. 6. 2003. Nemčija (kot velika zagovornica reforme) in Francija (velika nasprotnica) sta tik pred začetkom »luksemburškega maratona« uskladili stališča, vendar utegnejo razprave o reformi kljub temu trajati do konca junija ali celo dlje. Pogajanja o novi reformi bodo torej zelo zahtevna, vendar je z reformo treba pohiteti in dogovor sprejeti pred septembrom. Komisar Fischler ima v rokah močne adute. Poleg pogajanj v okviru WTO in pričakovane širitve Mašanović kot glavni razlog za reformo tokrat omenja tudi zmanjšanje velikih presežkov hrane.

Tudi v poročilih dan pozneje tako Mašanović kot *Delova* dopisnica iz Berlina Barbara Kramžar pišeta, da - predvsem zaradi spremembe stališča Nemčije, ki je nepričakovano popustila pod francoskim pritiskom - dogovor ne bo pomenil večjega posega v kmetijsko politiko EU. Kljub temu je do dogovora še daleč, znova ugotavlja Mašanović. Kot neuradni razlog za nemško popuščanje *Delov* bruseljski dopisnik navaja »dokaj nenavadno kupčijo«: v zameno za podporo pri kmetijski reformi naj bi namreč Francija Nemčiji pomagala blokirati izglasovanje osnutka direktive o prevzemih podjetij in podprla tudi druge interese nemške industrije, vključno s kemično, ki po ocenah Komisije preveč onesnažuje okolje. V ozadju dogovarjanja o reformi kmetijstva naj bi torej bili neki drugi interesi, ki niso prav nič povezani s kmetijstvom - gre pravzaprav za trgovanje. Nemško-francoska naveza, ki je vse od začetka motor evropskega povezovanja, je zdaj, kot je videti, pritisnila na zavoro, piše Barbara Kramžar, ki v zadnjem stavku svojega poročila zapiše: »Veliko laže pa bi bilo, če bi obe veliki članici Unije poslušali glas razuma in sami nehali nasprotovati spremembam preživelega kmetijskega sistema«. Nasprotniki reforme so torej znova označeni kot zaviralci razvoja.

Vse države članice se zavedajo, da je reforma nujna, toda od načelne pripravljenosti do privolitve v posege je še dolga pot, je znova poglobitna misel iz poročila Mašanovića 14. 6. 2003. Dokaj jasno je tudi, da večjih sprememb ne bo, saj vanje Francija ne bo privolila.

Novi, znatno spremenjeni predlog Komisije, je za članice bolj sprejemljiv in večina jih je pred začetkom drugega starta »pogajalskega maratona« optimističnih, navaja Mašanović 18. 6. 2003 besede nekaterih najbolj glasnih kmetijskih ministrov držav članic. Možnosti za dogovor se torej povečujejo s tem, ko predlog izgublja svoj pomen. To potrjuje, da večjih sprememb CAP zagotovo ne bo.

Toda dan pozneje Mašanović v poročilu z naslovom »Razvodenela reforma?« piše, da je za Francijo predlog še vedno nesprejemljiv, pa čeprav je Fischler že močno popustil in se »očitno sprijaznil z radikalnimi posegi v prvotno različico reforme«. Kot poglobljeno spremembo v predlogu Mašanović navaja delno nevezanost neposrednih plačil na proizvodnjo (namesto popolne). To bo zmanjšalo prihranke pri izplačilih subvencij, ki jih je Fischler nameraval preusmeriti v spodbujanje razvoja podeželja in okolju prijazne proizvodnje neoporečne hrane. Tudi tržni ukrepi bi bili po tem predlogu manj radikalni, kot je sprva predvidela Komisija. Kljub tem popravkom pa bo pot do soglasja »izjemno težavna«, piše v omenjenem poročilu. Francija je s tem označena za državo, ki le stežka privoli v še tako majhen kompromis.

Po treh težavnih krogih pa je Uniji le uspelo doseči skoraj popolno soglasje o reformi CAP (dogovoru je namreč nasprotovala Portugalska), piše Mašanović 27. 6. 2003. V tem poročilu je znova izraženo stališče, da je za kmetijsko politiko v EU namenjeno preveč denarja. »Daje komaj dva odstotka bruto domačega proizvoda petnajsterice, zaposluje manj kot pet odstotkov aktivnega prebivalstva, namenjena pa ji je skoraj polovica bruseljskega proračuna.« Dogovor, ki so ga članice sprejele, pa je »dodobra razvodeneli predlog reformnih ukrepov«. Čeprav okleščeni, pa naj bi ukrepi na trgovinskih pogajanjih v Cancúnu pomagali preprečiti pritiske velikih izvoznih hrane na EU. Z reformo kmetijstva EU uvaja nove evropske vrednote, kot so obdelana zemlja, zaščita živali pred mučenjem, čiste vode, zdravo okolje. Za Slovenijo je reforma dolgoročno ugodna, je za *Delo* izjavil kmetijski minister Franci But. Odzivi na reformo v Nemčiji, o katerih piše Barbara Kramžar, so različni. Nemško kmetijsko ministrstvo reformo pozdravlja, kmetje pa so ogorčeni in prepričani, da jim dogovor škodi, saj naj bi nemške kmete stal od 1,2 do dve milijardi evrov, hkrati pa naj ne bi ustavil proizvodnje presežkov. Odzive po drugih evropskih državah je zbral G. U., ki tudi ugotavlja, da so bili ti odzivi mešani. Pozdravile so ga predvsem vlade, kmetje pa so, razen redkih izjem, zadržani. Bolj kot razlike med posameznimi članicami ali vodilnimi politikami v teh državah so torej znova poudarjene razlike med kmeti in vladami.

V še zadnjem obravnavanem poročilu z dne 28. 6. 2003 je avtorica Mojca Drčar Murko povzela avstrijske odmeve na reformo. V Avstriji, kot pravi, je Fischler, ker mu je uspelo doseči »upoštevanja vreden kompromis«, spoštovan celo med tistimi, ki so ga prej kritizirali.

Delovi novinarji torej tudi v poročilih izražajo stališča (ki so sicer splošna v evropski tako strokovni kot širši javnosti), da je evropska kmetijska politika potratna in da so v njej nujne reforme. Sprejeta reforma sicer pomeni korak v pravo smer, vendar ne dosega prvotnega predloga komisarja Fischlerja. Razlog za »razvodenelost« reforme je predvsem nasprotovanje kmetov in

Francije, ki je zaradi zaščite svojega kmečkega prebivalstva privolila v nekakšno »trgovino« z Nemčijo na področju industrije. Poročila se za razliko od komentarjev osredotočajo na delitve, ki jih je predlog reforme povzročil med posameznimi članicami, in manj na nasprotovanja med kmeti in drugimi.

9 DISKUSIJA

Razlogi za nujnost reforme CAP ne izhajajo le iz mednarodnih trgovinskih pogajanj in širitve. Vsaj tako pomembni so tudi okoljevarstveni razlogi, skrb za zdravje živali in rastlin ter skrb za javno zdravje porabnikov. Vendar se časnik *Delo* s temi razlogi ne ukvarja in jih le omeni med pričakovanimi učinki reforme. Pisanje *Dela* o CAP in njeni reformi je lahko dober primer tega, kakšen »ugled« ima v medijih in javnosti kmetijska politika. Kmetijstvo je predstavljeno v negativni luči, kot dejavnost, ki je v Evropski uniji preveč zaščitena in za katero se namenja preveč sredstev. Kmetijska politika je prikazana kot tista politika, ki deli članice Unije na dve skupini: v eni so zagovornice tega, da CAP ostane takšna, kot je, v drugi pa države, ki se zavzemajo za odpravo ali bistveno zmanjšanje zaščitnih mehanizmov kmetijske politike. Uspešnejša je prva skupina, to pa naj bi bila predvsem posledica delovanja lobija kmetov v teh državah. Moč kmečkega lobija je torej prikazana kot pglavitni razlog za nastanek in obstoj CAP - pri čemer drugi vidiki niso upoštevani.

Ugotovimo lahko, da novinarji *Dela* v svojih prispevkih evropski kmetijski politiki očitajo predvsem njeno nepravilnost - nepravilno porabo sredstev iz proračuna, nepravilno porazdelitev sredstev med male in velike kmete, pa tudi nepravilnost (bogatega) evropskega kmeta v odnosu do (revnih) kmetov iz tretjih držav. Ti očitki se sicer pojavljajo tudi v strokovni javnosti. Prvi je posledica dejstva, da Evropska unija za kmetijstvo namenja skoraj polovico skupnega proračuna. Tudi drugi očitek ima empirično osnovo, saj, kot smo omenili že v 6. poglavju, dobi petina najbogatejših kmetov štiri petine podpor. Tretji očitek se nanaša na položaj v svetovni trgovini, kjer CAP svoje trge zagotavlja predvsem z izvoznimi subvencijami, ki škodijo drugim izvoznicam hrane, med katerimi je veliko držav v razvoju. *Delo* povsem zanemarja druge negativne vidike CAP, med katerimi sta predvsem vpliv na okolje in zdravje porabnikov. Skrb za okolje tudi sicer, če govorimo v splošnem, le redko zaide na prve strani časnikov, zdravje porabnikov pa, kadar je neposredno ogroženo (npr. BSE, kloramfenikol v mleku) in manj takrat, ko gre za dolgoročne vplive na zdravje. Glede na to *Delo* vplivov na okolje in zdravje tudi ne obravnava med pglavitnimi razlogi za reformo CAP, pa tudi ne med učinki reforme. Osredotoči se namreč na vplive, ki jih bo reforma imela na odpravljanje (finančne) nepravilnosti, in ugotavlja, da ne pomeni zadostnega koraka naprej. Tudi učinki reforme na slovensko kmetijstvo so obravnavani predvsem s finančnega vidika. Pglavitna ugotovitev je, da je reforma za Slovenijo in slovenske kmete ugodna. Sicer pa tudi v splošnem velja, da so bile pri poročanju o

slovenskem vključevanju v Evropsko unijo finance v središču pozornosti (koliko denarja bomo dobili iz proračuna in na kakšen način, ali bo Slovenija neto prejemnica ali neto plačnica in podobno).

Evropska komisija v svojem predlogu najnovejše reforme ni problematizirala ciljev CAP, saj bi bilo to politično nemogoča naloga (že tak predlog, kot je bil, očitno ni bil politično sprejemljiv). Tudi *Delo* ciljev CAP ne problematizira, čeprav v evropski javnosti obstajajo kritike teh ciljev in celo konkretni predlogi za njihovo spremembo. *Delovi* novinarji se pravzaprav tudi ne lotijo kritične obravnave predloga Komisije in ne izražajo stališč do njegove vsebine, ampak se ukvarjajo z odzivi (pričakovanimi ali dejanskimi) na predlog, pri čemer pa so stališča znana že vnaprej: Francija spremembam nasprotuje, Nemčija jih zagovarja. Novinarji torej v svojem pisanju o reformi nimajo izdelanega stališča do tega, kakšna naj bi bila kmetijska politika (razen da bi morala biti manj nepravilna, kot je, vendar brez zamisli, kako), in se ne ukvarjajo s tem, katere dejanske probleme povzroča, ampak le kritizirajo razmere, kot veljajo zdaj in ki jih reforma očitno ne bo mogla bistveno izboljšati.

Omeniti velja še v prejšnjem poglavju deloma omenjeno tezo, ki jo lahko razberemo iz poročil *Dela*, namreč to, da je pri reformi CAP največ odvisno od dogovora med Nemčijo in Francijo. Ko je Nemčija privolila v nekatere francoske zahteve po manjših posegih v CAP od predlaganih, je bilo glede na pisanje *Delovih* novinarjev že jasno, kakšna bo reforma, in to ne glede na to, da so druge države še vedno zahtevale globlje posege. Ta teza je utemeljena na zgodovinskem pomenu omenjenih držav, ki vse od začetka evropskega povezovanja po drugi svetovni vojni veljata za njegov »motor«. To je bilo v zgodovini večkrat potrjeno, podobno tudi tokrat ob reformi CAP.

10 SKLEP

Strukturne spremembe v evropskem gospodarstvu, zlasti zmanjševanje pomena kmetijstva, pa tudi politične spremembe (vse večja ozaveščenost in vse večja moč porabnikov) vodijo v zahteve po spremembi CAP, skupne kmetijske politike, v CFP, skupno prehrabno politiko (Common Food Policy), ki bi upoštevala zahteve porabnikov in davkoplačevalcev, čim manj posegala v okolje ter poleg varnosti hrane omogočala konkurenčnost evropskega kmetijstva z nizkimi cenami namesto z izvoznimi podporami. Takšna reforma pa zaradi različnih političnih interesov, močnega kmečkega lobija in nasprotovanja nekaterih držav članic, najbolj Francije, za zdaj politično ni možna. V zmanjševanje oblik zaščite kmetov, ki povzročajo motnje v delovanju trgov, Evropsko unijo silijo svetovni trendi oziroma mednarodna pogajanja o liberalizaciji trgovine.

Zaradi politične moči kmečkega lobija v EU in tudi razmer v mednarodni trgovini (propad pogajanj v Cancúnu - morebiten dogovor bi pomenil pritisk na EU za hitrejšo in globljo reformo kmetijske politike) vsaj v srednjeročnem obdobju (do leta 2013, ko se izteče naslednje proračunsko obdobje, verjetno pa tudi dlje) ni pričakovati večjih sprememb CAP. Kot kaže tudi dogovor, sprejet junija 2003, obstaja v Evropski uniji le politična volja za nekatere manjše korake, ki sicer gredo v smer zmanjševanja proizvodno vezanih podpor in povečevanja izdatkov za ukrepe za razvoj podeželja, vendar ne odpravljajo slabosti, kot sta nepravilna porazdelitev sredstev ali vzpodbujanje presežkov. Ti ukrepi so še vedno daleč od takšne kmetijske politike, ki bi po eni strani dovolj zaščitila življenjsko raven kmetijskega prebivalstva, a bi po drugi strani zadovoljila tako preostale države (razvite in nerazvite) kot domače porabnike in okoljevarstvenike. Sprejete reforme tako bolj ali manj ohranjajo status quo, kolikor je pač to mogoče zaradi mednarodnih zahtev po večji liberalizaciji kmetijskega sektorja.

Kaj bo sprejeta reforma pomenila za slovensko kmetijstvo, še ni povsem jasno in je v veliki meri stvar političnih dogovorov. Veliko je odvisno od tega, katero shemo neposrednih plačil bodo izbrali nosilci slovenske kmetijske politike. V splošnem pa reforma pomeni večjo usmerjenost kmetov na trg.

Stališča do evropske kmetijske politike in njene reforme, kot jih je v obravnavanem obdobju (prva polovica leta 2003) izražal časnik *Delo*, lahko strnemo v nekaj misli. Prvič, kmetijstvo je v

Evropski uniji preveč zaščiteno. Evropska kmetijska politika je potratna in nepravilna do malih kmetov. Drugič, reforma CAP je nujna predvsem zaradi mednarodnih trgovinskih pogajanj in bližajoče se širitve. Tretjič, večjih posegov v kmetijsko politiko ne moremo pričakovati, saj poskusi, da bi to politiko reformirali, povzročajo delitve med članicami na eni strani ter kmeti in nekmetijskim prebivalstvom na drugi (pri čemer imajo kmetje večjo politično moč). To so potrdila tako pogajanja o predlogu komisarja za kmetijstvo Franza Fischlerja kot končni dogovor, ki so ga v *Delu* označili kot »razvodenek«. Ugotovili smo tudi, da so novinarji omenjenega časnika obravnavali predvsem finančne vidike CAP in njene reforme, medtem ko so zanemarili okoljevarstvene, zdravstvene in druge vidike.

Resnih poskusov, da bi na novo opredelili cilje CAP (kar bi storili s posegom v besedilo ustanovne pogodbe), doslej ni bilo in jih tudi ni pričakovati. Da bi Evropska unija sprejela dogovor o koreniti reformi, bi morali obstajati nekateri pogoji. Prvič, obstajati bi moral močan mednarodni pritisk, tako s strani razvitih držav kot držav v razvoju, ki pa bi v zameno za to, da bi EU odprla svoje kmetijske trge, morale biti pripravljene na sprejetje koncesij na področjih investicij, vladnih naročil in podobno (kar so bile tudi močno sporne točke na dnevnem redu pogajanj v Cancúnu). Drugič, veliko vlogo pri ohranjanju statusa quo kmetijske politike ima kmetijski lobi, ki je v primerjavi z drugimi interesnimi skupinami v Evropski uniji veliko bolj povezan in ima - ne glede na razmeroma majhno število kmetov - veliko moč. Če bi se na podoben način organizirale skupine porabnikov, okoljevarstvenikov in drugih predstavnikov civilne družbe, bi lažje uveljavljale svoje interese, ki so hkrati tudi interesi družbe. Končno, spremembe bodo možne, ko bo vsaj politično pomemben del evropske javnosti prevzel prepričanje, ki bo na prvo mesto postavilo trajnostni razvoj in odgovornost za okolje, in ko bosta tudi na globalni ravni postala pomembna skrb za okolje in proizvodnja, ki bo zagotavljala zdravo in varno hrano.

Takrat bodo snovalci evropske kmetijske politike morali razmisliti o spremembi njenih ciljev in mehanizmov, tako da bi CAP:

- omogočila nizke cene za porabnike in s tem vplivala na večjo konkurenčnost Evropske unije;
- zagotavljala varnost in kakovost prehrane;
- zagotavljala primerno življenjsko raven kmečkega prebivalstva;
- zagotavljala, da bo kmetijska proizvodnja prijazna do okolja ter do živali in rastlin;

- skrbela za to, da ukrepi kmetijske politike ne bodo povzročali motenj na svetovnem trgu in da ne bodo onemogočali razvoja nerazvitih držav.

A to bo na dnevni red uvrščeno verjetno šele na dolgi rok.

11 LITERATURA IN VIRI

11.1 Knjige in članki

Avsec, Franci (2001): Skupne tržne ureditve. V: Erjavec, Emil; Volk, Tina: Pregled skupne kmetijske politike. Biotehniška fakulteta, Domžale.

Bretherton, Charlotte; Vogler, John (1999): The European Union as a Global Actor. Routledge, London.

Brouwer, Floor; Lowe, Philip (2000): CAP Regimes and the European Countryside. CAB International, Wallingford.

Dhar, Biswajit; Kwa, Aileen (2001): The European Union and Developing Countries' Non-trade Concerns: An Uneasy Alliance? Research and Information System for the Non-Aligned and Other Developing Countries, New Delhi.

Dinan, Desmond (1999): Ever Closer Union. An Introduction to European Integration. Macmillan, Basingstoke.

Erjavec, Emil (1997): EU in skupna kmetijska politika. V: Erjavec, Emil; Rednak, Miroslav; Volk, Tina: Slovensko kmetijstvo in Evropska unija. Kmečki glas, Ljubljana.

Erjavec, Emil; Juvančič, Luka; Kavčič, Stane; Rednak, Miroslav; Volk, Tina (2003): Izbira sheme neposrednih plačil za slovensko kmetijstvo (mnenje). Univerza v Ljubljani, Biotehniška fakulteta, in Kmetijski inštitut Slovenije, Domžale.

Erjavec, Karmen (2002): September 11. V: Medien Journal, 26/4, 2002, str. 19-31.

Fink-Hafner, Danica (1995): Slovensko kmetijstvo in Evropa. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana.

Gardner, Brian (1996): European Agriculture. Routledge, London.

Grant, Wyn (1997): *The Common Agricultural Policy*. Macmillan, Basingstoke.

Harris, Simon; Swinbank, Alan (1997): *The CAP and the Food Industry*. V: Ritson, Christopher; Harvey, David: *The Common Agricultural Policy*. CAB International, Wallingford.

Harvey, David (1997): *The GATT, the WTO and the CAP*. V: Ritson, Christopher; Harvey, David: *The Common Agricultural Policy*. CAB International, Wallingford.

Harvey, David (1997a): *The CAP in the 21st Century*. V: Ritson, Christopher; Harvey, David: *The Common Agricultural Policy*. CAB International, Wallingford.

Hitiris, Theo (1998): *European Union Economics*. Prentice Hall, Hemel Hempstead.

Josling, Tim (1997): *The CAP and North America*. V: Ritson, Christopher; Harvey, David: *The Common Agricultural Policy*. CAB International, Wallingford.

Jovanović, Miroslav N. (1997): *European Economic Integration. Limits and Prospects*. Routledge, London.

Juvančič, Luka (2001): *Politika razvoja podeželja*. V: Erjavec, Emil; Volk, Tina: *Pregled skupne kmetijske politike*. Biotehniška fakulteta, Domžale.

Kenen, Peter B. (1994): *The International Economy*. Cambridge University Press, Cambridge.

Košir, Manca (1988): *Nastavki za teorijo novinarskih vrst*. DZS, Ljubljana.

Lingard, John; Hubbard, Lionel (1997): *The CAP and the Developing World*. V: Ritson, Christopher; Harvey, David: *The Common Agricultural Policy*. CAB International, Wallingford.

Lowe, Phipil; Whitby, Martin (1997): *The CAP and the European Environment*. V: Ritson, Christopher; Harvey, David: *The Common Agricultural Policy*. CAB International, Wallingford.

McMahon, Joseph A. (2000): Law of the Common Agricultural Policy. Pearson Education Limited, Harlow.

Nugent, Neill (1999): The Government and Politics of the European Union. Macmillan, Basingstoke.

Pelkmans, Jacques (1997): European Integration: methods and economic analysis. Addison Wesley Longman Limited, Harlow.

Ritson, Christopher (1997): The CAP and the Consumer. V: Ritson, Christopher; Harvey, David: The Common Agricultural Policy. CAB International, Wallingford.

Salvatore, Dominick (1998): International Economics. Prentice Hall.

Schäfer Elinder, Liselotte (2003): Javnozdravstveni vidiki skupne kmetijske politike EU. Švedski državni inštitut za javno zdravje.

(2002) Temeljni akti Evropskih skupnosti. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 2002.

11.2 Internet

Agriculture Council: 2162. Council meeting, 11. 3. 1999.

<http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?MAX=1&BID=100&DID=57198&LANG=1> (7. 9. 2003)

Agriculture and Fisheries Council: 2516. Council meeting, 27. 6. 2003.

<http://ue.eu.int/Newsroom/makeFrame.asp?MAX=1&BID=100&DID=76151&LANG=1&File=/pressData/en/agricult/76151.pdf&Picture=0> (7. 9. 2003)

Council of the European Union: CAP Reform: Presidency Compromise (in agreement with the Commission), 30. 6. 2003.

<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st10/st10961en03.pdf> (7. 9. 2003)

Društvo novinarjev Slovenije: Kodeks slovenskih novinarjev, 10. 10. 2002.

www.novinar.com/dokumenti/kodeks.php (10. 11. 2003)

European Commission: The challenge of integrating environmental requirements into the common agricultural policy, julij 1999.

http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/en/concl_en/report.htm (7. 9. 2003)

European Commission: Agricultural Situation in the Candidates Countries - Country Reports, julij 2002.

http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/index_en.htm (1. 10. 2003)

European Commission: Employment in Europe in 2002, julij 2002.

http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/eie/2002_en.pdf (26. 9. 2003)

European Commission: Mid-term review of the Common Agricultural Policy - Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, 10. 7. 2002.

www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0394en01.pdf (7. 9. 2003)

European Commission: European Agriculture entering the 21st century, oktober 2002.

http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/21century/index_en.htm (26. 9. 2003)

European Commission: A long-term perspective for sustainable agriculture - Explanatory memorandum, 21. 1. 2003.

www.europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/memo_en.pdf (7. 9. 2003)

European Commission: Agriculture in the European Union: Statistical and economic information 2002, februar 2003.

http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2002/table_en/index.htm (27. 9. 2003)

European Commission: Reform of the Common Agricultural Policy: A long-term perspective for sustainable agriculture - Impact analysis, marec 2003.

www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/reformimpact/rep_en.pdf (7. 9. 2003)

European Commission: CAP Reform - A Comparison of Current Situation, MTR Communication (July 2002), Legal Proposals (January 2003) and Council Compromise (June 2003).

www.europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/avap_en.pdf (7. 9. 2003)

European Commission: EU fundamentally reforms its farm policy to accomplish sustainable farming in Europe (press release), 26. 6. 2003.

www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/03/898|0|RAPID&lg=EN&display= (15. 7. 2003)

European Commission: Public finance figures of the European Union.

www.europa.eu.int/comm/budget/pubfin/index_en.htm (7. 9. 2003)

Eurostat: Gross Domestic Product 2002: First Results, 6. 8. 2003.

www.europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-catalogue/EN?catalogue=Eurostat&collection=02-Statistics%20in%20Focus&product=KS-NJ-03-035-__-N-EN (27. 9. 2003)

Food and Agriculture Organization of the United Nations: Food Outlook No. 4, September 2003.

<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/J0381e/j0381e00.pdf> (23. 9. 2003)

OECD: Agricultural Policies in OECD Countries - Monitoring and Evaluation 2003.

<http://www1.oecd.org/media/econsurv2/5103081E.pdf> (7. 9. 2003)

Presidency Conclusions: Berlin European Council, Part I - Agenda 2000, 24. in 25. 3. 1999.

www.europa.eu.int/council/off/conclu/mar99_en.htm#p1 (7. 9. 2003)

Presidency Conclusions: Brussels European Council, 24. in 25. 10. 2002.

<http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=72968&LANG=1&File=/pressData/en/ec/72968.pdf&Picture=0> (7. 9. 2003)

Služba vlade RS za evropske zadeve: Pogodba o pristopu (neuradna različica).

www.gov.si/svez (7. 9. 2003)

Treaty establishing the European Community (consolidated text). http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EC_consol.pdf (7. 9. 2003)

World Trade Organization: Final Act of the Uruguay Round: Agreement on Agriculture. 15. 4. 1994.

www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#finalact (7. 9. 2003)

World Trade Organization: Final Act of the Uruguay Round: Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 15. 4. 1994.

www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm (7. 9. 2003)

World Trade Organization: Doha Declaration, 20. 11. 2001.

www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm (7. 9. 2003)

World Trade Organization: International Trade Statistics 2002.

http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2002_e/its02_overview_e.htm (27. 9. 2003)

World Trade Organization: Annual Report 2003.

www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep03_e.pdf (7. 9. 2003)

PRILOGA: SEZNAM ANALIZIRANIH NOVINARSKIH PRISPEVKOV

V 8. poglavju sem analizirala pisanje časnika *Delo* na podlagi naslednjih prispevkov:

KOMENTARJI:

- 8. 3. 2003, »V imenu malega kmeta« (Grega Repovž).
- 29. 3. 2003, »Odpadanje fasade« (Mija Repovž).
- 31. 3. 2003, »Od Omana do Buta« (Boris Jež).
- 28. 5. 2003, »Zeleni rebus« (Božo Mašanović).
- 27. 6. 2003, »Reforma à la carte« (Božo Mašanović).
- 28. 6. 2003, »Veliki pok za male« (Marjeta Šoštarič).

POROČILA:

- 29. 1. 2003, »Komisar vztraja pri reformi kmetijstva« (Božo Mašanović).
- 20. 5. 2003, »Razjasnitev že ob letošnji žetvi« (Marjeta Šoštarič).
- 24. 5. 2003, »Kmete dobro pripraviti na EU« (Marko Osolnik).
- 28. 5. 2003, »Članice pripravljene iskati kompromisno rešitev« (Božo Mašanović).
- 12. 6. 2003, »Do soglasja ali dokončnega neuspeha« (Božo Mašanović).
- 13. 6. 2003, »Nemčija spet popušča« (Barbara Kramžar).
- 13. 6. 2003, »Dosedanje razmerje moči zamajala Nemčija« (Božo Mašanović).
- 14. 6. 2003, »Prva etapa kmetijskega maratona« (Božo Mašanović).
- 18. 6. 2003, »Težavna pot do reforme« (Božo Mašanović).
- 19. 6. 2003, »Razvodenela reforma?« (Božo Mašanović).
- 27. 6. 2003, »Ministri dosegli skoraj popolno soglasje« (Božo Mašanović).
- 27. 6. 2003, »Kmetje so ogorčeni« (Barbara Kramžar).
- 27. 6. 2003, »Eni nasmejani, drugi mrki« (G. U.)
- 28. 6. 2003, »Fischler spoštovan celo doma« (Mojca Drčar Murko).