

Apatija in požrešnost evropske kmetijske politike

Marijana Koren

Teme apatija in požrešnost se bom lotila iz morda na prvi pogled nekoliko nenavadne perspektive. Požrešnosti namreč običajno ne razumemo kot neposrednega goitanja hrane, temveč kot neko nagnjenost človeka do tega, da mu dano ne zadostuje in si želi vedno več in več. Moj članek se bo dotikal hrane, njenega izobilja in njenega pomanjkanja, lakote. Dotikal pa se bo tudi politike, mednarodnih odnosov, globalizacije in prepada med blaginjo nekaterih in pomanjkanjem drugih. Pri obravnavi slednjih pa se določenim nagnjenostim človeške narave – kot sta apatija in požrešnost – ne moremo izogniti.

ABC MEDNARODNE TRGOVINE

Liberalizacija (mednarodne trgovine) je proces odpravljanja trgovinskih omejitev, ki se je – kot vsi veliki mednarodni projekt – začel po koncu druge svetovne vojne. Osnovna zamisel liberalizacije je, da bo ta povečala svetovno blaginjo. Kako?

Osnovna ideja tržne ekonomije, v kateri živimo, je, da trg (ki deluje v razmerah proste konkurence) najbolje prerazdeljuje resurse in dobrine. Potrošniki preko svojega povpraševanja proizvajalcem sporočajo, kaj in koliko hočejo. Proizvajalci pa preko ponudbe sporočajo, koliko česa so pripravljeni proizvesti. Cena je sredstvo te komunikacije. Tržna cena je tako stičišče tega, koliko so proizvajalci pripravljeni proizvesti in potrošniki pripravljeni kupiti. Potrošniki bi seveda radi plačali manj, proizvajalci pa prodali za več. Trg naj bi uravnaval to, da bodo v konkurenci med proizvajalci obstali tisti, ki bodo zmogli proizvesti izdelke z nižjimi stroški. Temu pravimo alokacijska učinkovitost trga. Ker bodo izdelki cenejši, bo potrošnik imel relativno večji dohodek (če pustimo ob strani dejstvo, da je njegov dohodek tudi tisti strošek, ki mora biti na strani proizvodnje znižan). Kakorkoli, končni rezultat prostega trga naj bi bil, da bo vsega količinsko več ter da bodo cene nižje in vsi bomo bolj zadovoljni. Ja, zveni kot pravljica, ki pa zaradi nekaterih predpostavk teorije popolne konkurence in njenih implikacij ni tako blizu realnosti, kot bi si nekateri ekonomisti želeli.

Liberalizacija mednarodne trgovine je zamisel, da bi tržni mehanizem, ki naj bi sedaj veljal v

večini nacionalnih držav, prenesli na globalno raven. Rezultat naj bi bil, da bomo še bolj učinkoviti in še bolj zadovoljni. Za doseg tega rezultata pa je treba odpraviti trgovinske ovire med državami. Te v grobem delimo na dvojce: carinske, odstoten pribitek na ceno uvoženega izdelka in necarinske, kot so na primer: kvote (količinske omejitve uvoza) ali izvozne subvencije (podpora domačim proizvajalcem, da lahko, čeprav so globalno gledano neučinkoviti (ker proizvajajo po ceni, ki je višja od svetove), izvažajo na svetovni trg). V nadaljevanju pa bomo na primeru evropske kmetijske politike spoznali še mnogo bolj premetene načine omejevanja svetovne trgovine, ki so na prvi pogled očem nevidne. Trgovinske ovire države (ali integracije, kakršna je EU) uvažajo zato, da bi ščitile domače proizvajalce pred tujimi konkurenti (takšna politika je znana pod imenom protekcionizem). Odpravljanje trgovinskih ovir in protekcioničnih politik pa je cilj pogajanj mednarodne skupnosti, ki verjame, da bo liberalizacija ustvarila večjo svetovno blaginjo. Propadanje oz. dolgoročno prilagajanje domačih proizvajalcev in izguba iz državnega proračuna (zaradi ukinitve carin) pa je nujna škoda, ki nastane v procesu liberalizacije. Je pa ta izguba manjša od učinka, ki ga imajo nižje cene za potrošnika, čemur ekonomisti pravijo, da so neto učinki liberalizacije svetovne trgovine pozitivni.

OD OPUSTOŠENE EVROPE DO SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE

Sodobna liberalizacija svetovne trgovine se je pričela leta 1946, ko je v okviru Brettonwood-

skih pogajanj 23 držav podpisalo Splošni sporazum o carinah in trgovini (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT), v katerem so se države zavezale, da stopijo na pot liberalizacije s postopnim odpravljanjem trgovinskih omejitev. Zavezale so se tudi k ustanovitvi mednarodne trgovinske organizacije, ki pa se je toliko zavlekla (do leta 1995), da je med tem že nastala Svetovna trgovinska organizacija (World Trade Organization – WTO), ki ima danes 153 članic. Namen organizacije je seveda spodbujanje in nadzor nad liberalizacijo mednarodne trgovine. Med različnimi nediskriminatornimi načeli pa najdemo že v prvem sporazumu GATT nekatere izjeme: na primer trg kmetijskih proizvodov in tekstila.

Če se v tem času ozremo na Evropo, vemo, da je še trpela za opustošenjem druge svetovne vojne. Evropa pa se je relativno hitro pobrala na noge. Leta 1957 je bila ustanovljena Evropska gospodarska skupnost, skupaj z njo pa tudi Skupna kmetijska politika (Common Agriculture Policy – CAP). CAP pomeni notranjo liberalizacijo kmetijskega trga članic ES¹ s skupno protekcionistično politiko navzven. Ob ustanovitvi so bili cilji CAP povečanje kmetijske produktivnosti, zagotavljanje spodobnega življenjskega standarda kmetom, stabilizacija kmetijskega trga, zagotavljanje ponudbe kmetijskih proizvodov in zagotavljanje razumnih cen za kmetijske proizvode. Skupna kmetijska politika je bila ob ustanovitvi in je še vedno – po proračunu sodeč – najpomembnejša politika ES. Dandanes si namreč slednja šteje v dosežek, da za Skupno kmetijsko politiko namenja le še slabih 50 % celotnega proračuna Evropske unije.

CAP je od svojih začetkov dalje zelo – če ne celo preveč – dobro sledila zastavljenim ciljem. Uporabljala je različna sredstva. Intervencijska cena je recimo instrument, ki določa najnižjo ceno določenih proizvodov. Če se torej kmetijska ponudba toliko poveča, da cena pade pod vnaprej določeno intervencijsko ceno, začnejo institucije ES odkupovati odvečno ponudbo (tj. povečajo povpraševanje), s čimer onemogočijo, da bi cena padla. Nastane pa seveda vprašanje, kaj narediti z odkupljenimi zalogami kmetijskih proizvo-

dov. Poleg znanih zgodb o nemoralnem (glede na lakoto v tretjem svetu) uničevanju teh zalog, obstajajo tudi bolj učinkoviti načini rešitve tega problema – tudi zadrževanje in uničevanje zalog namreč stane. Boljša ideja je ta, da te odvečne količine izvozimo, in sicer s pomočjo izvoznih subvencij, saj sicer naši kmeti ne bi mogli konkurirati s svetovno proizvodnjo. Za zagotavljanje instituta minimalne cene pa je potrebno tudi omejiti uvoz, da slučajno ne bi bilo treba odkupovati še tuje produkcije. ES je zato uvedla še sistem t. i. variabilnih prelevmanov, to so carinski pribitki na uvoz, ki so ravno toliko visoki, da uvoznik ne more prodajati pod administrativno določeno domačo ceno.

Ja, evropska kmetijska politika je zelo dobro delovala. Delovala je tako dobro, da se je v 80. letih začelo govoriti o evropskih maslenih gorah in mlečnih potokih. Takrat se je ES tudi prelevila iz neto uvoznice v neto izvoznico kmetijskih proizvodov. Evropski kmet je za svoj produkt dobil 80 % več, kot je znašala svetovna cena, ES pa je za to porabila več kot 70 % svojega proračuna ali približno 13 milijard dolarjev letno.

Mednarodna skupnost je začela vse manj odobravati evropsko početje. Če je sprva oblikovanje takšne evropske kmetijske politike še tolerirala zaradi rehabilitacije Evrope po drugi svetovni vojni, pa so postale predvsem velike izvoznice kmetijskih proizvodov (kot so ZDA, Avstrija, Kanada) vse bolj zgrožene nad drastičnimi spremembami pozicij držav na trgu kmetijskih proizvodov v 80. letih. Leta 1984 so se tako začela dolgotrajna (zaključila so se leta 1993) mednarodna pogajanja držav podpisnic GATT. Pogajanj se je prijel naziv Urugvajski krog, v njih pa so bili storjeni pomembni koraki na področju liberalizacije trga kmetijskih proizvodov.

Ampak, saj veste, kako je, pogajanja so lahko še tako dolga in mukotrpna, če pa ključni akterji pri tem držijo fige v žepih, tudi sklenjeni sporazumi ne pomagajo kaj dosti. Sklenjeno je na primer bilo, da se v procesu imenovanem tarififikacija vse necarinske ovire pretvorijo v carinske ter se te nato znižajo do določene ravni. Ker pa je bila pri tem uporabljena metoda merjenja netehtane-

¹ Zaradi poenostavitve uporabljam kratico ES (kot Evropska skupnost) oz. občasno EU za vse permutacije te integracije od Evropske skupnosti za premog in jeklo do sedanje Evropske unije.

ga povprečja (kar je čisti nesmisel), si je ES lahko privoščila, da je sicer netehtano povprečje njenih carin res znašalo 21 %, da pa so carine pri ključnih proizvodih (kot so žito in mlečni izdelki) znašale tudi nad 500 %.

Izpogajali so se tudi, da naj bi razvite države znižale svoje subvencije domačin kmetom. Podpore so bile tako najprej razdeljene na zelene subvencije (green box) in nedovoljene subvencije (amber box). Med nedovoljene subvencije, ki so postale predmet obveznega znižanja, sodijo vse subvencije, ki neposredno izkrivljajo trgovino, kot so izvozne ali proizvodne subvencije, ki so običajno neposredno zvezane s proizvedeno ali izvoženo količino. Gre za subvencije, kakršne je do tedaj uporabljala ES. Zelene subvencije pa so tiste, ki neposredno ne učinkujejo na trgovino: mednje tako spadajo na primer podpore raziskovalni dejavnosti na področju kmetijstva, izobraževanje in usposabljanje v kmetijstvu, kontrola boleznih in škodljivcev, nadomestilo škode v primeru naravnih nesreč, urejanje infrastrukture, celostno urejanje podeželja in vasi, urejanje vodnega režima itd. Proti koncu pogajanja pa je bila (v veliko korist ZDA in ES) dodana še tretja vrsta podpor, to so t. i. modre subvencije (blue box), ki niso bile obravnavane kot predmet obveznega znižanja kljub temu, da gre za neposredna plačila, ki so neposredno vezana na določeno kmetijsko površino ali število živine. Predstavljate si lahko, da sta EU in ZDA sicer res znižali nedovoljene subvencije, ampak zato tudi ustrezno zvišale uporabo domnevno neškodljivih modrih in zelenih subvenciji.

IN KAKŠNO ZVEZO

IMA TO Z LAKOTO V AFRIKI?

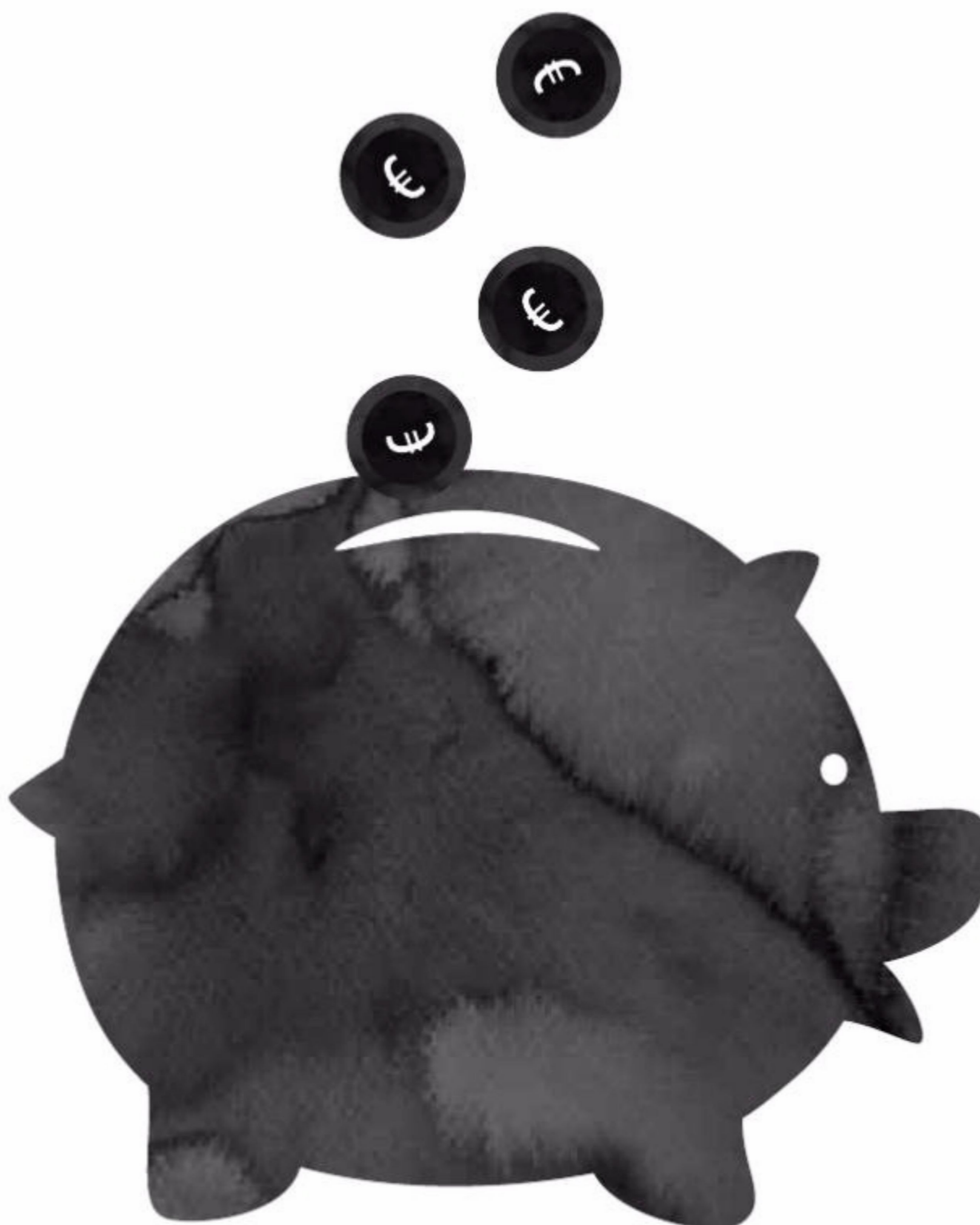
Po podatkih OECD so razvite države v letu 2001 za podporo kmetijstvu namenile skoraj milijardo dolarjev na dan. Predstavljate si lahko tudi, da revne in gospodarsko nerazvite² države nimajo takšnega budžeta za deljenje podpor lastnim kmetom. Kmetijstvo je v podsaharski Afriki v primerjavi s kmetijstvom razvitih držav v slab-

šem položaju že zaradi tehnoloških prednosti razvitega sveta. Kakšna je možnost teh držav, da v primerjavi s subvencijami razvitih držav konkurirajo na svetovnem trgu, si lahko mislite. Ameriški kmetje proizvajajo recimo glede na svetovne razmere tako drag bombaž, da bi se jim ga brez subvencij dejansko ne splačalo proizvajati. Ker pa bodo za to proizvodnjo dobili vladno podporo, bo ameriški bombaž na svetovnem trgu cenejši od bombaža iz Zimbabveja. Subvencije kmetijstvu tako znižujejo svetovno ceno, kar pomeni, da tudi če bo podsaharski kmet svoje izdelke uspel prodati na svetovnem trgu, jih bo prodal po mnogo nižji ceni, kot bi jih sicer lahko.

Kot je bilo razloženo v uvodnem ABC-ju mednarodne trgovine, naj bi od liberalizacije imeli koristi potrošniki. Afriški potrošnik lahko tako kupuje cenejše kmetijske proizvode iz razvitega sveta. Ker pa utegnejo biti tej proizvodi cenejši od lokalno pridelane hrane, lahko to domače pridelovalce odvrne od širjenja kmetijstva, ki bi lahko pomenilo ekonomsko osamosvojitvev nerazvitih držav. Za lasten gospodarski razvoj so te države od liberalizacije prejele le subvencionirano konkurenco tujih producentov. Razvite države pa jim v zameno, namesto, da bi tem državam pomagali do dolgoročne gospodarske stabilnosti, raje pošiljamo pomoč v hrani in denarju. O tem pa naslednje.

Pomoč v hrani je dejansko le še en način subvencioniranja domačega kmetijstva. ZDA recimo pošilja Afriki pomoč v hrani iz njenih državnih zakladnic (onemogočanje tega na vrhu WTO bi bilo seveda nemoralno). Od kod pa se polnijo državne zakladnice? Seveda od državnega odkupa kmetijskih proizvodov od domačih kmetov, ki zvišuje povpraševanje in s tem ohranja visoko raven cen na domačem trgu. EU ima načeloma drugačno strategijo in Afriki raje pošilja denarno pomoč. Pošiljanje denarne pomoči je nedvomno manj sporen način reševanja problema, vendar je njegova učinkovitost odvisna predvsem od tega, kam se ta denar v končni fazi izteče. Če je porabljen za nakup domače hrane, to nedvomno po-

² V nadaljnje bom zaradi konvencionalnosti uporabljala ta termin, čeprav je v splošnem razporejanje držav na premico od nerazvitih k razvitim, skrajno problematično. V konkretnem primeru je raba skladna s kontekstom, saj se za mero razvoja najpogosteje uporablja BDP per capita, ki prikazuje obseg trgovanja. Seveda je ta mera razvoja sporna iz mnogih vidikov.



večuje produktivnost domačega kmetijstva, kar je način reševanja problema lakote v Afriki. Če pa je denar porabljen za nabavo uvožene hrane, ta denar odteče natanko tja, od koder je prišel.

SOFISTICIRANI PRIJEMI SODOBNE CAP

Kratko zgodovino Skupne kmetijske politike ES smo prej zaključil na koncu 20. stoletja. Pod pritiski mednarodne skupnosti in tudi teže domačega proračuna pa je CAP doživela še nekatere reforme. CAP je uvedla t. i. drugi steber Skupne kmetijske politike. Kot da bi ES hotela reči: ja, v resnici smo s prvim stebrom izkrivljali mednarodno trgovino, vendar sedaj z drugim stebrom postavljamo evropsko kmetijsko politiko v povsem nove okvire. Gre za uveljavljanje Evropskega modela kmetijstva, ki označuje multilateralen pogled na kmetijstvo, v katerem – kot oznanjajo – kmetijstvo ni več le način, kako pridelati hrano

in si zagotoviti živež, temveč pomeni kmetijstvo dejavnost, ki je v javnem interesu družbe kot celote. Cilj ukrepov drugega stebra je zagotavljanje spodobnega dohodka prebivalcem EU, ki se ukvarjajo s kmetijstvom, s čimer se vzdržuje poseljenost in urejenost ruralnega okolja. Zaščita in ohranjanje notranjega kmetijstva je tako iz trg izkrivljajočih mehanizmov cenovnih regulaciji prešla na bolj mile oblike, izražene v namerah o ohranjanju okolja in socialni zaščiti kmetov ter skrbi za kvaliteto kmetijskih izdelkov. Evropo skrbi predvsem, da bi njeni kmeti dosegali standarde okolja, varne hrane, zdravja rastlin in živali ter dobrobiti živali.

Pri vseh teh lepih besedah pa je treba vedeti, da za omejevanje dostopa do domačega trga ni nujno treba uporabiti tako grobih mehanizmov, kot so uvozne carine ali kvote. Prav tako učinkovito je namreč, da postaviš dovolj visoke standarde

glede izdelkov, ki se smejo prodajati na domačem trgu. Lep primer tovrstnega omejevanja uvoza iz nekega drugega področja je recimo Švedska, na kateri mora imeti po notranjih zakonih vsak avtomobil vgrajene brisalce na lučeh. Švedska seveda ščiti varnost državljanov v snežnih razmerah, ščiti pa tudi domače proizvajalce, saj se tujim konkurentom morda ne splača zamenjati celotne proizvodne linije samo zato, da bi prodrli na Švedski trg. Gre za neke dvorezne meče, pri katerih pa je treba presoditi, ali so argumenti za zaščito potrošnikov res toliko tehtni, kolikor je omejevanje tuje konkurence. Pomislimo recimo na evropske kumarice, ki ne smejo biti uvite za prodajo evropskim potrošnikom – sicer bi se slednji preveč mučil z rezanjem. Evropsko mleko tudi ne sme vsebovati prevelike količine maščob, saj se nam bojo sicer zamašile žile. Vseh podobnih primerov sicer ne poznam, prepričana pa sem, da jih je ogromno.

Najbolj žgoča in aktualna pa je polemika okoli gensko predelane hrane. Gre za debato, v kateri si je težko oblikovati mnenje, saj je – kot se reče – težko ločiti plevel od žita. ZDA nas tako – pod velikim vplivom proizvajalcev – prepričuje, da z gensko spremenjeno hrano ni nič narobe, da gre le za novo tehnologijo pridelave ter da se cepljenje še nikoli ni izkazalo za škodljivo. EU je do pred kratkim skladno z njenimi načeli kategorično zavračala uvoz teh izdelkov na notranji trg, sedaj pa je to odločitev prepustila nacionalnim vladam. Pred kratkim smo si na nacionalni televiziji lahko ogledali dokumentarec, ki je dokazoval, da prave študije še niso pokazale gotovih rezultatov ter da za ameriški raziskavami stoji lobi proizvajalca sredstev za genetsko obdelano kmetijstvo. Če se prav spominjam, je bil dokumentarec francoski, Francija pa je ena največjih koristnic subvencij Skupne kmetijske politike. Razsojanje o gensko predelani hrani je, zaradi velikih učinkov, ki jih ima končna sodbe na mednarodno trgovino, precej oteženo.

Preden zaključimo razpravo o evropski kmetijski politiki, bi rada povedala še dvoje. Prvič, da smo pod drobnogled vzeli le evropsko kmetijsko politiko, da pa bi do podobnih sklepov lahko prišli tudi, če bi kot predmet razprave vzeli ameriško. Drugič, da je veliko vprašanje tudi to, koliko je CAP sploh notranje učinkovita. Od CAP večinoma profitirajo velike kmetijske pridelovalke, kot

sta Anglija in Francija. Za večino ostalih držav EU (med njimi posebej tudi Slovenijo) pa je značilno, da se kmetijstvo ne izvaja v velikem obsegu, temveč je razdrobljeno po majhnih kmetijah, za katere učinek subvencij ni tako velik. Ravno mali kmetje bi lahko argumentirali, da so ključni za ohranjanje podeželja, tradicije, dobrobiti živali in ostalih ciljev drugega stebra. Poleg tega se v EU s kmetijstvom ukvarja manj kot 5 % prebivalstva in odstotek še upada, saj postaja kmetijstvo vse bolj le obstranska dejavnost posameznih kmetov in ne več njihov glavnih vir dohodka. Kmetijstvo tako predstavlja le 3 % skupnega evropskega BDP.

MED POŽREŠNOSTJO IN APATIJO

Razpravljamo lahko seveda o tem, ali je kmetijska samooskrba v globalnem svetu pomembna. Razpravljamo lahko o tem, ali je liberalizacija sploh prava pot, na katero je krenil svet. V danih razmerah pa jo lahko tudi vzamemo kot dejstvo, in če je liberalizacija res neizogiben proces, se moramo vprašati o tem, kako poteka.

Če pod vse skupaj potegnemo črto, lahko rečemo, da liberalizacija poteka tako, kot pač paše vodilnim državam v svetu. Med leti 1995 in 2001 so tako bile povprečne carine v industriji 4 %, medtem ko so bile na trgu kmetijske proizvodnje še vedno kar 60 %. Tisti trgi, na katerih ima razviti svet svoje konkurenčne prednosti (tehnologij, inovacije itd.), se tako hitro liberalizira in s tem odpira nova tržišča podjetjem razvitega sveta. Tisti trg, na katerih bi nerazvite države s svojo proizvodnjo nemara lahko konkurirale, pa ostaja več kot 60 let po začetku mednarodne liberalizacije še vedno relativno zaprt in zasičen z nelojalno konkurenco protekcionistične politike razvitih držav.

Na zahodu se tako razvijajo nove bolezni, kot je recimo »debelost«, ki je v mednarodno klasifikacijo bolezni vstopila leta 1990, na periferiji sveta pa ljudje še vedno umirajo od lakote, medtem ko angleška kraljica zavoljo velikih površin v njeni lasti prejema kmetijske subvencije od Evropske unije. Leta 1997 je Svetovna zdravstvena organizacija debelost uradno razglasila za globalno epidemijo. Edina svetovna regija, ki od te epidemije ni bila prizadeta, je podsaharska Afrika.

Ali gre pri vsem tem za požrešnost ali nemara za apatičnost do tega, kar se dogaja na drugi strani oble, puščam v presojo bralcu. •