



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

3. konferenca DAES

Slovenija v EU - izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje

Moravske Toplice
10.-11. november 2005



Slovenija v EU - izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje

Uredil:

doc. dr. Stane Kavčič

Programski odbor:

dr. Emil Erjavec (predsednik), dr. Andrej Udovč (namestnik), dr. Miroslav Rednak, dr. Stane Kavčič, dr. Luka Juvančič, dr. Aleš Kuhar, mag. Neva Pajntar, dr. Jernej Turk, Tone Perpar, Martin Nose.

Izdajatelj:

Društvo agrarnih ekonomistov - DAES; zanj Miroslav Rednak

Prelom in priprava za tisk:

dr. Stane Kavčič, mag. Ajda Kermauner Kavčič

Oblikovanje naslovnice:

Grega Kropivnik

Tisk:

Tiskarna Pleško d.o.o.

1. izdaja

Naklada 400 izvodov

Domžale, 2006

Prispevki so recenzirani. Za jezikovno pravilnost in vsebino odgovarjajo avtorji.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

338.43(497.4)(063)

63(497.4):339.923:061.1EU(063)

DRUŠTVO agrarnih ekonomistov Slovenije. Konferenca (3 ; 2005 ;
Moravske Toplice)

Slovenija v EU - izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje /
3. konferenca DAES, Moravske Toplice, 10.-11. november 2005 ;
[uredil Stane Kavčič]. - 1. izd. - Ljubljana : Društvo agrarnih
ekonomistov Slovenije - DAES, 2006

ISBN 961-91094-2-2

1. Gl. stv. nasl. 2. Kavčič, Stane, 1966-
224538368

V. Večnamensko kmetijstvo
in podeželje

KOLIKO VEČNAMENSKOSTI KMETIJSTVA PRENESEJO MEDNARODNI TRGI?

Luka JUVANČIČ^a, Emil ERJAVEC^b

IZVLEČEK

V razvitih državah raste konsenz o pomenu neproizvodnih funkcije kmetijstva, kot so kakovost in varnost živil, vplivi kmetijstva na naravne vire in oblikovanost krajine, posredni vplivi na poseljenost in zaposlenost. Odprto pa ostaja vprašanje, katere od teh funkcij (katere pogosto opisujemo z enotnim pojmom večnamensko kmetijstvo) nudijo dovolj trdnih argumentov za zaščito kmetijstva in so sprejemljivi za širše mednarodno trgovinsko okolje. S tem vprašanjem se soočamo v pričujočem prispevku. V njem podajamo oceno, glede katerih neproizvodnih funkcij kmetijstva se mednarodne trgovinske partnerice strinjajo, da so lahko predmet neposrednega poseganja države skozi različne mehanizme kmetijske politike. V perspektivi sedanjih multilateralnih trgovinskih pogajanj ni pričakovati načelnega zavračanja politik za podporo večnamenski kmetijstva, poudarek je dan zahtevi po tržni nevtralnosti podpor.

Ključne besede: večnamensko kmetijstvo, zaščita kmetijstva, mednarodni trgovinski sporazumi.

HOW MUCH AGRICULTURAL MULTIFUNCTIONALITY CAN INTERNATIONAL TRADE BEAR?

ABSTRACT

There is a growing consensus among developed economies about the significance of non-commodity outputs of agriculture, such as its environmental and spatial impacts, and its contribution towards employment and viability of rural areas. It however remains open, which of these functions (often referred as attributes of multifunctional agriculture) provide plausible arguments for public support towards agriculture and acceptance by international trade partners. The paper attempts to assess, which attributes of multifunctional agriculture are acceptable to international trade partners and can therefore be provided with assistance of agricultural policy mechanisms. In principle, none of the attributes of multifunctional agriculture is contestable in the actual multilateral trade negotiations, as long as support will remain market-neutral.

Keywords: multifunctional agriculture, agricultural support, international trade agreements

1 Uvod

Dejstvo, da kmetijstvo poleg svoje primarne funkcije - pridelave hrane - predstavlja vir za oskrbo s številnimi neproizvodnimi outputi, že dalj časa ni več sporna v agrarnoekonomskih razpravah (Durand in Van Huylenbroeck, 2003). Najpogosteje navedeni neproizvodni outputi kmetijstva se nanašajo na: (i) vpliv na oblikovanje krajine

^a Biotehniška fakulteta Univerze v Ljubljani, Oddelek za zootehniko, Katedra za agrarno ekonomiko, politiko in pravo, 1230 Domžale, Groblje 3; luka.juvancic@bfro.uni-lj.si

^b Isti naslov; emil.erjavec@bfro.uni-lj.si

in njeno dostopnost, (ii) vpliv na ohranjenost naravnih virov in biološko raznovrstnost, (iii) prispevek k prehranski varnosti, (iv) skrb za dobro počutje domačih živali in (v) prispevek h kulturnemu in zgodovinskemu izročilu. Vse te funkcije najpogosteje opisujemo s skovanko »večnamensko kmetijstvo« (v nadaljevanju članka: VNK).

Resnici na ljubo pa je treba priznati, da navzlic načelnemu strinjanju o neproizvodnih outputih kmetijstva neka splošna definicija VNK ne obstaja. Temu se skuša približati OECD (2001) s svojo »delovno definicijo VNK«, o kateri bo nekaj več govora v nadaljevanju prispevka in predstavlja neke vrste najnižji skupni imenovalec. Številni avtorji se trudijo razširiti razsežnosti razprave o VNK onkraj te delovne definicije (Hagedorn, 2004).

Ob načelnem soglasju o neproizvodnih outputih kmetijstva pa ne moremo mimo ugotovitve, da se teža, ki jo družba daje posameznim od teh funkcij, močno spreminja v času in prostoru (Mahé, 2001). Tako v Evropi tradicionalno več pozornosti namenjamo vprašanjem poseljenosti podeželja in ohranjanju krajinskih značilnosti, v zadnjem času pa je pozornost javnosti usmerjena tudi v vprašanja kakovosti in raznovrstnosti prehranskih izdelkov. Izhajajoč iz tega zato niti ni presenetljivo, da obstajajo precejšnja razhajanja glede vprašanja, ali naj se v imenu zaščite neproizvodnih funkcij kmetijstva aktivno angažira tudi država z vzvodi kmetijske politike.

Vprašanja o utemeljenosti podpor v kmetijstvu, povezanih z neproizvodnimi outputi te dejavnosti se niso pojavljala na urniku multilateralnih pogajanj o kmetijskih trgih vse do 1990-ih. Deloma so se bila ta vprašanja prvič zajeta v besedilu Marakeškega sporazuma o kmetijstvu, dejansko pa so postala predmet mednarodnih trgovinskih pogajanj šele v »milenijskem« pogajalskem krogu v okviru Svetovne trgovinske organizacije.

Slovenija je dodobra integrirana v globalni trgovinski prostor in kmetijstvo pri tem ni izjema. V pogajanjih o nadaljnji liberalizaciji mednarodne trgovine nastopa kot del trgovinskega bloka EU. Le-ta daje vprašanjem neproizvodnih outputov kmetijstva precejšen pomen, kar je razvidno tudi v strukturi ukrepov kmetijske politike in vezanosti transferjev javnih sredstev na neproizvodne funkcije kmetijstva (koncept navzkrižne skladnosti). Slovenija je z ambiciozno zastavljenim sklopom ukrepov za razvoj podeželja (MKGP, 2004) implicitno nakazala, da je povpraševanje po neproizvodnih funkcijah kmetijstva visoko. Skrb za nekatere javne dobrine, ovrednotene in izplačane v obliki okoljskih in krajinskih plačil postajajo vse pomembnejše tudi v strukturi prihodkov kmetijskih gospodarstev. Vprašanj, povezanih s prihodnostjo vključevanja koncepta VNK v mehanizme kmetijske politike zato ne gre gledati kot nekaj abstraktnega, saj nas še kako močno zadevajo.

V pričujočem prispevku se bomo osredotočili na vprašanje, v kolikšni meri bodo k doseganju večjega soglasja med državami o pomenu neproizvodnih outputov kmetijstva in njihove zaščite z ukrepi kmetijske politike prispevala mednarodna trgovinska pogajanja v okviru Svetovne trgovinske organizacije (v nadaljevanju: STO). Pri tem si v oporo zastavljamo naslednja raziskovalna vprašanja:

- a) Ali koncept VNK prenese kritično ekonomsko presojo? Ali pa gre dejansko samo za politični konstrukt, katerega obstoj moramo agrarni ekonomisti »po službeni dolžnosti« upravičiti?
- b) Glede pomena katerih neproizvodnih outputov kmetijstva lahko pričakujemo višjo raven konsenza med državami?
- c) Ali se države dejansko vključujejo v zagotavljanje neproizvodnih funkcij kmetijstva? Če da - kako in koliko?
- d) V kolikšni meri podpore VNK krojijo oblikovanje kmetijskih politik in mednarodnih trgovinskih pogajanj na področju kmetijstva?

V prispevku skušamo vsaj deloma odgovoriti na zgoraj zastavljena vprašanja. Začenjamo s prikazom teoretičnih ozadij večnamenskega kmetijstva in z ekonomskimi koncepti, ki utemljujejo ta pojem. Nadaljujemo z navedbo teoretičnih načel, ki naj bi jih

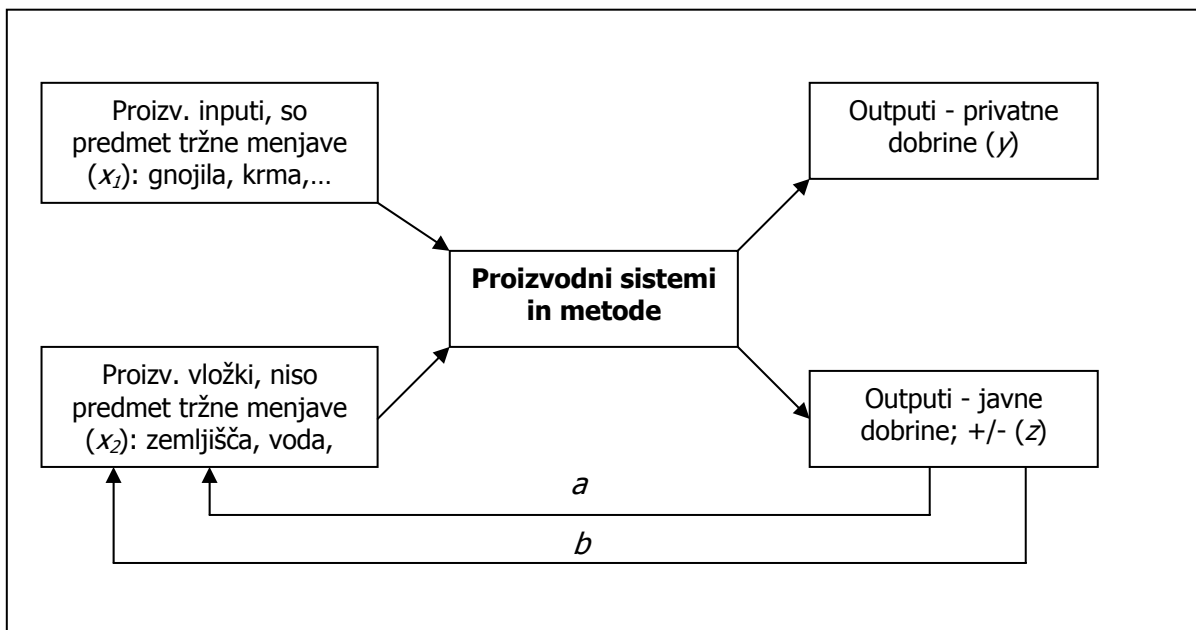
države uporabljale pri podpori VNK. Temu ob bok postavljamo pregled značilnih praks kmetijskih politik v nekaterih državah. Jedro prispevka seveda namenjamo vprašanju, v kolikšnem obsegu so vprašanja VNK zajeta v aktualnem krogu pogajanj o mednarodni kmetijski trgovini v okviru STO. Zaključujemo z oceno, v kolikšnem obsegu bo na politike v podporo VNK dejansko vplival potek multilateralni trgovinskih pogajanj in v kolikšni meri bo opazen vpliv notranjepolitičnih dejavnikov.

2 Teoretična ozadja večnamenskosti kmetijstva

2.1 Povezanost proizvodnje

V razpravi o proizvodnih in neproizvodnih outputih kmetijstva se je potrebno zavedati, da le-ti pogosto nastopajo v okviru enega samega proizvodnega sistema. Čeprav nekateri od teh outputov niso nujno rezultat kmetijske proizvodnje (npr. poseljenost, zaposlenost na podeželju), pa si po drugi strani ne moremo predstavljati kmetijske proizvodnje, ki ne bi imela mnogovrstnih (proizvodnih in neproizvodnih) outputov. Mnogovrstnost outputov kmetijstva postane še lažje razumljiva, ob upoštevanju dejstva, da je proizvodni proces v kmetijstvu neposredno povezan z ekosistemi, v katerih se odvija, ter prostorom, delom in kapitalom, ki ga uporablja.

Za poenostavljen shematski prikaz medsebojne povezanosti med različnimi inputi in outputi v kmetijskih proizvodnih sistemih povzemamo shemo, kot jo predlaga Vatn (2002).



Slika 1: Povezave med mnogovrstnimi inputi in outputi v kmetijskih proizvodnih sistemih (povzeto po Vatnu, 2002)

Zgoraj prikazana shema ločuje med dvema vrstama vložkov v proizvodnjo: med takimi, ki so lahko predmet tržne menjave (x_1) in takimi, s katerimi trgovanje ni mogoče (x_2). Za slednje velja, da so lokalno značilni in imajo nekatere attribute javnih dobrin (npr. voda in zrak). Tudi zemljišča so v tej shemi uvrščena v kategorijo vložkov, ki niso predmet tržne menjave. Takšno umestitev lahko argumentiramo s tem, da odločanje o alternativnih rabah zemljišč lahko poteka znotraj kmetijskega gospodarstva in zato ne vključuje tržne menjave.

Proizvodni vložki (inputi) so uporabljeni v procesu proizvodnje. Outputi, ki pri tem nastajajo, so spet lahko predmet tržne menjave (y) ali pa ne in jih kot take lahko razvrščamo med (pozitivne ali negativne) eksternalije ali med javne dobrine.

Outputi so lahko medsebojno povezani, komplementarni ali pa si med seboj konkurirajo. Za medsebojno povezanost med outputi je značilno, da proizvajalec ne more vsakemu (tržnemu ali netržnemu) outputu posebej pripisati, koliko inputov je bilo vključenih v njegovo proizvodnjo. V primeru komplementarnih outputov je proizvodnja neke dobrine neposredno vključena v proizvodni proces druge, njej komplementarne dobrine. Za komplementarnost outputov je značilno, da je izvedljiva do točke, kjer dva outputa začneta konkurirati za isti input.

Povratna zveza med outputi in inputi je razvidna v tem, da z našo proizvodnjo lahko (pozitivno ali negativno) vplivamo na stanje netržnih inputov (kar je na shematskem prikazu označeno s puščicama *a* in *b*).

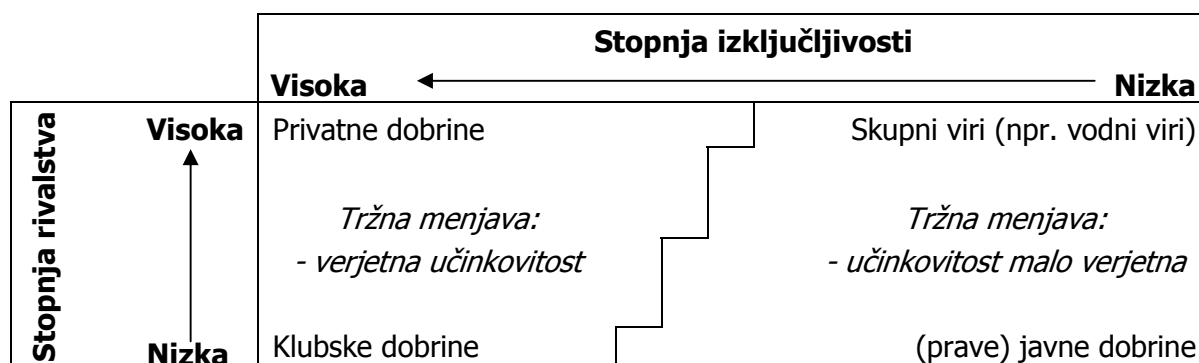
Povezave med tržnimi in netržnimi outputi kmetijstva in zgoraj omenjene povratne zveze med inputi in outputu je potrebno gledati tudi v dinamičnem kontekstu (OECD, 2001). Na razmerje med proizvodnimi in neproizvodnimi outputi lahko odločilno vpliva intenzivnost kmetijske proizvodnje. Nove informacije, tehnologije in izkušnje lahko vplivajo na proizvodni proces in s tem tudi na razmerja med različnimi inputi in outputi. Stopnja povezanosti med proizvodnimi dejavniki in med outputi ter razmerja med njimi so v stalnem spreminjanju.

2.2 Privatne in javne dobrine

Z neproizvodnimi outputi kmetijske proizvodnje praviloma (pozitivno ali negativno) vplivamo na blaginjo nekoga drugega, torej jih lahko uvrstimo med proizvodne eksternalije. Za eksternalije je značilno, da je Pareto učinkovita razporeditev omejenih virov mogoča le ob jasno opredeljenih lastniških ali upravljaljskih razmerjih in nizkih transakcijskih stroških pogajanj med akterji (Varian, 1996).

Za številne neprizvodne outpute kmetijstva lahko ugotovimo, da je njihova raba pogosto nerivalska¹ in neizključljiva². To pa je že značilnost javnih dobrin. Ekonomska teorija nas uči, da je zaradi nezmožnosti tržnega zagotavljanja javnih dobrin v družbeno učinkovitem obsegu pogosto potrebna aktivna vloga države (Varian, 1996).

Romstad in sod. (2000) ugotavljajo, da na področju javnih dobrin v kmetijstvu vlada precejšnja konceptualna (in s tem tudi pojmovna) zmeda. Natančneje, javne razprave na temo javnih dobrin v kmetijstvu navadno ne razločujejo med dobrinami, ki bi lahko potencialno bile predmet tržne menjave in med dobrinami, pri katerih to ni mogoče. Predlagajo nekoliko sistematičnejši okvir umeščanja dobrin glede na stopnjo njihove rivalskosti in izključljivosti (Slika 2).



Slika 2: Dobrene glede na stopnjo rivalstva in izključljivosti (po Romstad in sod., 2000)

¹ Potrošnja neke dobrine je rivalska, če potrošnja te dobrine s strani ene osebe onemogoča potrošnjo te iste dobrine drugi osebi.

² Potrošnja neke dobrine je izključljiva, če neka oseba lahko učinkovito prepreči (ali omeji) drugim osebam dostop do te dobrine.

Razvrščanje proizvodnih in neproizvodnih outputov kmetijstva po zgornji shemi je koristen pripomoček pri ugotavljanju o možnostih in učinkovitosti njihove vključitve v tržno menjavo. Kot je razvidno iz gornje sheme, je stopnja izključljivosti odločilnega pomena pri odločanju o (ne)učinkovitosti tržnega razporejanja dobrin: bolj ko je neka dobrina izključljiva, večja je verjetnost, da bo njeno razporejanje na podlagi tržne menjave učinkovito.

Vendar pa razvrstitev dobrin po zgoraj opisanem konceptu ni vedno tako enoznačna in enostavna. To še posebej velja za kmetijsko pridelavo. Le-ta lahko hkrati vpliva npr. na rabo zemljišč (kulturno krajino), njihovo dostopnost in možnost estetskega uživanja ob pogledu na krajino. Če je v nekaterih primerih mogoče omejiti dostop, pa je praktično nemogoče omejiti užitek ob pogledu na krajino. Iz tega preprostega primera lahko izpeljemo ugotovitev, da so za outpute kmetijske proizvodnje pogosti atributi javnih dobrin; nekateri outputi so nerivalski, nekateri so neizključljivi, nekateri pa (deloma ali v celoti) ustrezajo obema osnovnima kriterijema za uvrstitev med javne dobrine. Na podlagi te ugotovitve lahko naprej izpeljemo, da nekaterih neproizvodnih outputov ne moremo učinkovito razporediti s tržno menjavo, kaj šele posredno preko tržne menjave outputov kmetijstva, ki so privatne dobrine.

3 Pomen VNK v kmetijski politiki

3.1 Načela pri načrtovanju politik za podporo VNK

Nekatere države aktivno posegajo v organizacijski in proizvodni ustroj kmetijstva z (zgolj deklarativno izraženim ali pa dejanskim) namenom ohranjanja družbeno zaželene ravni neproizvodnih funkcij, ki jih zagotavlja kmetijstvo. Eden od pogosto uporabljenih ekonomskih argumentov podpora VNK je v povezanosti med proizvodnimi in neproizvodnimi outputi kmetijstva (npr. obdelanostjo krajine, poseljenostjo podeželja, ohranjanjem zaposlitev na podeželju). Izhajajoč iz te predpostavke naj bi se podpore osnovni kmetijski proizvodnji odrazile tudi v zagotovitvi neproizvodnih outputov kmetijstva. Če proizvodnja privatnih dobrin vključuje hkratno proizvodnjo javnih dobrin (povezanost), standardni model primerjalnih prednosti in iz njih izhajajočih prednosti trgovanja ne zadošča več (Vatn, 2002).

Drugi pogosto uporabljeni argument podpora VNK je, da mednarodna trgovina z živežem, temelječa izključno na načelih proste trgovine in konkurenčnih prednosti, ne upošteva vrednosti lokalnih neproizvodnih outputov, zaradi česar obstaja tveganje negativnih skupnih blaginjskih učinkov (Jervell in Jolly, 2003). Vatn (2002) nadalje utemeljuje, da se »situacije, ko so v proizvodnjo hkrati vključene tako privatne kot javne dobrine in kjer so transakcijski stroški pozitivni, nujno odražajo tudi v izkrivljanju trgov«. OECD (2001) je glede tega vprašanja mnenja, da prevelika zaskrbljenost glede lokalnih negativnih posledic zaradi sprememb v kmetijski proizvodnji ni na mestu, ne odreka pa pravice državam do izvajanja regionalno ali lokalno specifičnih ukrepov za ohranjanje neproizvodnih funkcij kmetijstva.

Splošne ugotovitve o načinih upravljanja z eksternalijami in javnimi dobrinami ter poznavanje možnosti in omejitev, ki jih imamo pri oblikovanju politik za podporo VNK, lahko strnemo v nekaj priporočil.

Vsekakor velja upoštevati standardni priporočili v situacijah hkratne proizvodnje privatnih in javnih dobrin:

- a) za obseg proizvodnje, porabe in izmenjave privatnih dobrin naj poskrbi trg sam;
- b) zagotavljanje javnih dobrin naj poteka z usmerjenimi in proizvodno nevezanimi ukrepi.

Pri načrtovanju ustreznih ukrepov za podporo VNK je priporočeno »klasično« načelo teorije gospodarske politike (Tinbergen, 1967), ki narekuje, da mora biti število ukrepov večje ali enako številu opredeljenih ciljev. Doseganje tega načela v praksi ni enostavno, saj je potrebno najti ravnotežje med pogosto nasprotujočimi si cilji kmetijske politike.

V operativnem smislu je za nosilce odločanja učinkoviteje, da se osredotočijo na manjše število ciljev VNK (denimo samo na neproizvodne outpute kmetijstva, ki so v neposredni povezavi z osnovno kmetijsko proizvodnjo). S tem se izognemo nezaželenim antagonizmom v učinkih politik. Po drugi strani pa je načrtovanje in izvajanje ciljno zasnovanih ukrepov bistveno zahtevnejše, ker zahteva kakovostnejšo informacijsko, organizacijsko in administrativno podporo in je povezano z visokimi transakcijskimi stroški (Romstad in sod., 2000).

Nosilci odločanja se neredko znajdejo v skušnjavi, da bi z enim ukrepom skušali slediti več ciljem. Tipičen primer za tako ravnanje je omejitev inštrumentarija kmetijske politike na ukrepe tržno-cenovne zaščite, saj imajo tudi ti vpliv na nekatere funkcije VNK, kot npr. na zaposlenost, standard pridelovalcev in podobno. Tudi transakcijski stroški so nižji. Ima pa seveda tak pristop lahko negativne posledice na druge elemente VNK (npr. okolje), da o negativnih posledicah na mednarodno trgovino sploh ne govorimo.

Če bi govorili o »dobri praksi« v vodenju politik za podporo VNK, bi lahko s tem v zvezi izpostavili naslednja načela:

- a) doseganje ciljev, vezanih na proizvodne in neproizvodne funkcije kmetijstva, naj bo stroškovno učinkovito;
- b) pri tem je potrebno upoštevati tako posredne kot tudi neposredne stroške politik;
- c) z vpetostjo v mednarodno trgovino je vse pomembneje tudi, da upoštevamo možne finančne in širše mednarodne blaginjske učinke politik.

3.2 Politike za podporo VNK v praksi

Do sedaj smo si vprašanja o smiselnosti, obsegu in načinih, kako države skrbijo za ohranjanje »proizvodnih« in »neproizvodnih« funkcij kmetijstva, ogledali zgolj iz teoretičnega vidika. Zdaj pa si nekoliko obliže oglejmo, kakšen je pomen koncepta VNK v praktičnem svetu kmetijske politike.

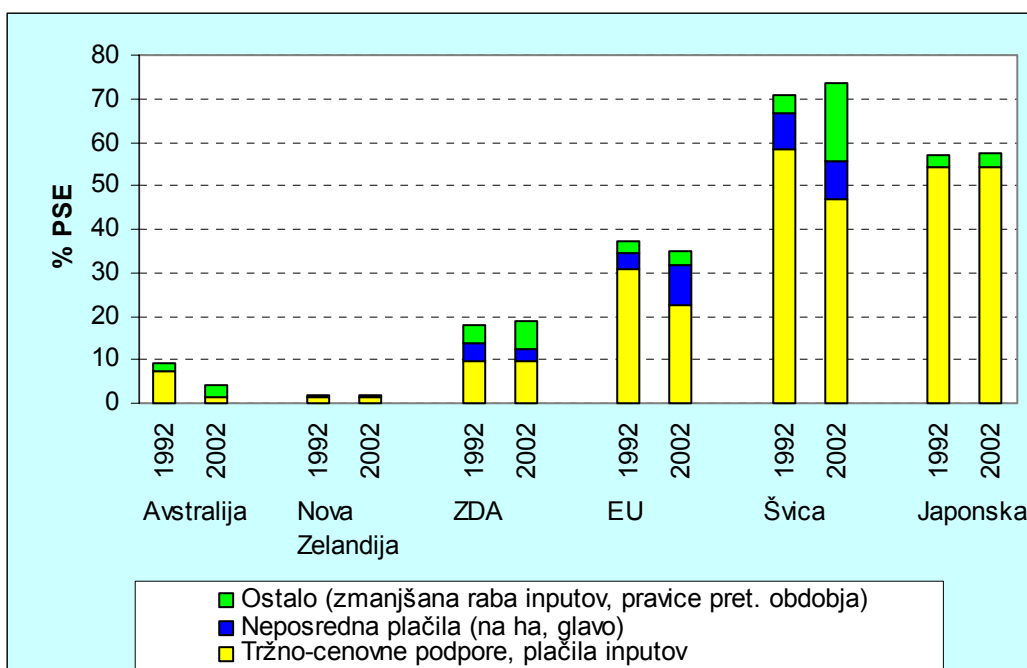
Pregled lahko začnemo z ugotovitvijo, da ima vključevanje koncepta VNK v ukrepe kmetijske politike kljub svoji razmeroma kratki življenjski dobi (pogosteje se z njim srečujemo zadnjih 15 let) za sabo že kar bogato zgodovino uporab, pa tudi zlorab. Ugotovitev lahko podkrepimo s prikazom slike, ki predstavlja razlike med nekaterimi izbranimi državami članicami OECD v obsegu zaščite v kmetijstvu in strukturi ukrepov kmetijske politike v različnih državah (Slika 3). Pri tem je uporabljen standardni način prikazovanja z uporabo odstotnega koeficienta PSE (Producer Support Estimate).³

Slika 3 nazorno kaže, da se izbrane države med seboj izrazito razlikujejo v skupnem obsegu podpor kmetijstvu, implicitno s tem pa tudi v obsegu podpor za VNK. Prav tako lahko ugotovimo, da se je med letoma 1992 in 2002 (torej pred zaključkom pogajanj urugvajskega kroga GATT in za njim) struktura ukrepov kmetijske politike izrazito spremenila. Iz slike je pa je razvidno tudi, da v strukturi podpor kmetijstvu še vedno povsod prevladujejo ukrepi, ki so najbolj tržno izkrivljajoči (torej tržno-cenovna zaščita). Po drugi strani pa vidimo - predvsem na primerih Evropske unije in Švice - da se je v zadnjem desetletju močno okreplila skupina ukrepov, ki niso neposredno vezani na obseg

³ Za osnovno informacijo ali osvežitev spomina bi lahko za silo zadoščala obrazložitev, da nam odstotni koeficient PSE kaže, kolikšen odstotek vrednosti celotne kmetijske proizvodnje pripisujemo implicitni in eksplicitni zaščiti s strani kmetijske politike.

proizvodnje in so vrhu tega tudi pogosto - vsaj na deklarativni ravni - vezani na zagotavljanje »neproizvodnih« storitev kmetijstva.

Zgodovinsko gledano so cilji, povezani z dohodki v kmetijstvu vedno zavzemali osrednje težišče pri načrtovanju ukrepov kmetijske politike (Hill, 2000). Kot lahko opazujemo iz zgoraj omenjenih primerov EU in Švice, se je težišče vsaj deloma preselilo tudi v odpravljanje tržnih napak, povzročenih zaradi eksternalij in javnih dobrin oziroma atributov VNK. Mnenja, v kolikšni meri gre pri prenosu kmetijske zaščite iz tržno-cenovne (in proizvodno vezane) na proračunsko (in proizvodno nevezano) zaščito samo za kozmetično spremembo dohodkovne politike v kmetijstvu in v kolikšni meri gre dejansko tudi za plačevanje netržnih storitev kmetijstva, se izrazito polarizirajo. Rezultati empiričnih raziskav v večini primerov ugotavljajo, da je koncept VNK pogosto uporabljen za argumentacijo politik, ki so neučinkovite, katerih namen je pogosto prenos blaginje na določeno interesno skupino, ki izkrivljajo mednarodne tržne razmere in ki zavirajo blagovno menjavo (Latacz-Lohmann in Hodge, 2001). Implicitno tem ugotovitvam v prid govori tudi dejstvo, da so se klubu ti. »prijateljic VNK« priključile praktično vse največje svetovne agrarne protekcionistke, kot so Norveška, Japonska in Južna Koreja.

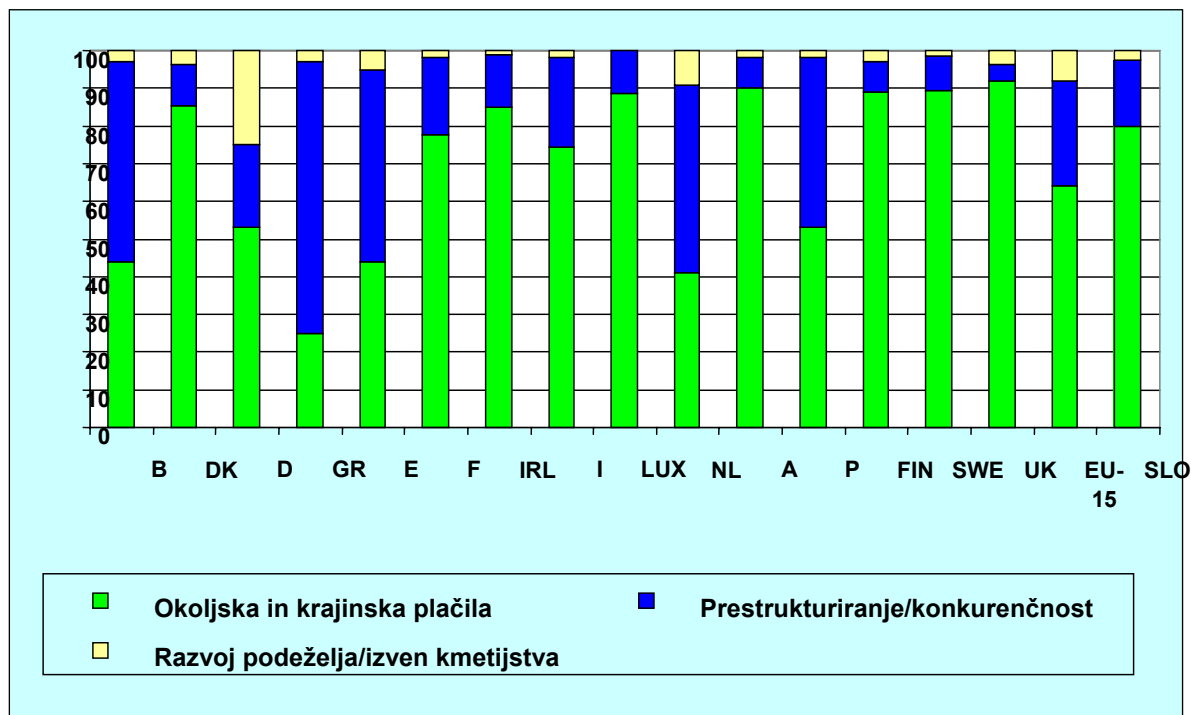


Slika 3: Zaščita kmetijstva (izražena v % PSE) v izbranih državah, 1992-2002 (Vir podatkov: OECD, 2004)

Ob ponazoritvi podpor kmetijstvu in njegovih večnamenskih funkcij na globalni (in za naše razmere temu primerno abstraktni) ravni si oglejmo še nam bolj znano prakso kmetijske politike v državah EU. Na sliki 4 predstavljamo primerjavo v strukturi ukrepov SKP s področja razvoja podeželja med »starimi« državami članicami EU in Slovenijo. Za to skupino ukrepov SKP lahko trdimo, da predstavljajo glavno ogrodje podpor za VNK v državah članicah Skupnosti. Zaradi večje preglednosti smo ukrepe za razvoj podeželja razvrstili v tri vsebinsko sorodne skupine: (i) okoljska in krajinska plačila, (ii) podpore za prestrukturiranje in boljšo konkurenčnost v agroživilstvu in (iii) druge podpore, namenjeno predvsem celovitemu razvoju podeželja.

Kaj lahko opazimo? Kar verjetno najbolj bode v oči, so velike razlike v strukturi porabe sredstev za razvoj podeželja. Poleg relativnih sprememb v strukturi porabe po posameznih namenih politike razvoja podeželja lahko s pomočjo dodatnih virov (Evropska komisija,

2003; Mantino, 2003) ugotovimo tudi, da se države članice med seboj izrazito razlikujejo tudi v absolutnih zneskih podpor na ha kmetijskih zemljišč ali na kmetijsko gospodarstvo. Resnici na ljubo je treba priznati, da se EU navzven sicer kaže kot monoliten blok zaščitnikov večnamenskih vlog kmetijstva, navznoter pa se sooča z opaznim razkorakom v izvajanju ukrepov v prid VNK.



Slika 4: Struktura ukrepov za razvoj podeželja - primerjava med EU-15 (2001-2006) in Slovenijo (2004-2006) (povzeto in dopolnjeno po Schmidu in Sinabellu, 2004)

Pojasnila za tako velika odstopanja lahko iščemo v več smereh. Ekonomsko najbolj utemeljen (verjetno pa tudi najbolj naiven) odgovor bi bil, da je to odraz izrazitih razlik v družbenem vrednotenju neproizvodnih outputov kmetijstva med državami članicami. Drugo možno pojasnilo bi lahko bilo, da so razlike v obsegu ukrepov in namenjenih javnih sredstev odraz izrazitih razlik med državami v obsegu eksternalij in javnih dobrin, povezanih z neproizvodnimi outputi kmetijstva. Ne bi pa bilo prav, da se pri argumentaciji razlik izognemo tudi politični realnosti. Glede na dejstvo, da razvoj podeželja predstavlja poleg strukturnih skladov edini vir porabe proračunskih sredstev EU, ne gre izključiti tudi bolj prozaičnih razlag; razlike bi lahko deloma pojasnjevali tudi z oportunističnimi cilji držav članic, da si s temi plačili izboljšujejo javnopllačilno bilanco s proračunom Skupnosti.

4 »Milenijski krog« pogajanj STO in koncept VNK

4.1 Začetki / Izhodišča

Vprašanja, povezana z »neproizvodnimi« funkcijami kmetijstva, so se prvič znašla na pogajalski mizi ob zapiranju »Urugvajskega kroga« pogajanj GATT. Ob sklepu teh pogajanj (Marakeški sporazum o kmetijstvu) je bilo dogovorjeno, da bo vprašanje neproizvodnih funkcij kmetijstva predstavljalo eno od petih vsebinskih področij naslednjih multilateralnih trgovinskih pogajanj v okviru STO. To se je dejansko tudi zgodilo. Poleg vsebinskih področij, kot so (i) izboljšanje dostopa na trge, (ii) ukinitve ali zmanjšanje izvoznih podpor, (iii) znižanje domače zaščite kmetijstva, (iv) posebne obravnave držav v

razvoju (GATT, 1994), se je med ključnimi področji pogajanj na področju kmetijstva uvrstilo področje ti. »netržnih zadev, povezanih s kmetijstvom«, kamor so zajeti elementi VNK (Agra Europe, 2001).

Pogajanja »Milenijskega kroga« naj bi se začela z ministrsko konferenco decembra 1999 v Seattlu, vendar so zastala že na začetku. Vzroke temu lahko pripišemo različnim dejavnikom. Med pomembnejšimi lahko izpostavimo čakanje na izhodišča glavnih akterk prejšnjega kroga pogajanj, ZDA in EU. Dinamika pogajanj se je lahko nekoliko pospešila šele s sprejetjem »Farm Bill-a« v ZDA leta 2002 in srednjeročnimi reformami SKP, sprejetimi leta 2003. Do prve pospešitve dinamike pogajanj pa je prišlo že nekaj prej, na ministrski konferenci novembra 2001 v Dohi, kjer so se sodelujoče države odločile, da zaenkrat pogajanja potekajo zgolj v skrčenem obsegu. Dosežen je bil sporazum, po katerem naj bi se pogajanja zaenkrat osredotočila na tri glavne točke (Agra Europe, 2002):

- a) izboljšanje dostopa na trge
- b) zmanjšanje (s ciljem postopne ukinitve) vseh vrst izvoznih spodbud
- c) »znatno« znižanje tržno izkrivljajočih podpor (ob upoštevanju »netržnih zadev«, kamor so med drugim zajeta tudi vprašanja, povezana z VNK).

Do ponovnega zastoja pogajanj je prišlo na ministrskem zasedanju v Cancunu (decembra 2003), ko se države niso mogle dogovoriti praktično o ničemer. Neposredni vzrok za propad pogajanj so bila nesoglasja, povezana z vprašanji trgovanja in investicij, konkurenčne politike, transparentnosti javnih naročil in odpiranja trgov (ti. »singapurski paket«). Pogajalska stališča pa so bila močno vsaksebi tudi na področju kmetijstva, tako da se tudi ob doseženem soglasju o vprašanih »singapurskega paketa« verjetno ne bi mogli nadejati pogajalskega napredka. Tudi sicer v osnutku sporazuma ministrskega zasedanja v Cancunu vprašanje »netržnih zadev« oz. VNK praktično ni bilo omenjeno. Posredno se je pojavilo samo v povezavi z geografskimi poimenovanji (Evropska komisija, 2005).

Sledilo je obdobje intenzivnega usklajevanja na ravni delovnih skupin (s 1.1.2004 je tudi zapadla »mirovna klavzula« Marakeškega sporazuma o kmetijstvu), rezultat česar je bil sporazum, sprejet na generalni skupščini STO v Ženevi. Sporazum nakazuje ključna področja pogajanj, ki so v svojem obsegu še manj ambiciozna, kot je bilo načrtovano v sporazumu iz Dohe. Pogajalska energija naj bi bila zaenkrat osredotočena na vprašanja povečanja dostopa na trge, znižanja domače zaščite trgov, znižanja (ukinitve?) izvoznih spodbud in revizije ter morebitne redefinicije ukrepov »modrega paketa« in »zelenega paketa« ukrepov kmetijske politike (Evropska komisija, 2005).⁴

Na delovni ravni je bil torej avgusta 2004 v Ženevi sprejet okvirni sporazum. Na podlagi tega sporazuma lahko komentiramo, da pričakovani napredek v trgovinskih pogajanjih na področju kmetijstva ne bo ravno spektakularen. Tudi časovni okvir pogajanj se bo kvečjemu podaljšal. Viri navajajo (Agra Europe, 2005), da ni pričakovati, da bi prišlo do uspešnega zaključka pogajanj še v letošnjem letu (ministrsko zasedanje bo decembra 2005 v Hongkongu).

Pomembno področje razhajanj se kaže v delu pogajanj na področju TRIPS (trade-related aspects of intellectual property rights), ki se nanaša na prehranske izdelke z geografskim poimenovanjem. Gre za področje, kjer so interesi EU izraziti. Zato je pričakovati, da bo Skupnost temu področju pogajanj v nadaljevanju namenjala veliko pozornosti in pogajalske energije.

⁴ Po določilih Marakeške pogodbe GATT (GATT, 1994) so instrumenti kmetijske politike uvrščeni v tri skupine ukrepov: 'rumeni paket', ki vsebuje tržno najbolj izkrivljajoče ukrepe kmetijske tržno-cenovne politike, 'modri paket', kamor so vključeni pogojno dovoljeni ukrepi in 'zeleni paket', s priporočenimi, tržno nevtralnimi ukrepi.

Glavnina pogajanj pa bo vendarle osredotočena na vprašanja povečanja prostega dostopa na trge in s tem povezanimi pritiski na ukinitve izvoznih spodbud in znižanje uvoznih dajatev za kmetijske proizvode. Redefinicija ukrepov »zelenega« in »modrega paketa« je izjemno občutljivo področje, pričakovati je, da bodo pogajanja v okviru teh vprašanj potekala na visoki tehnični ravni.

4.2 Področje »netržnih zadev, povezanih s kmetijstvom« (VNK)

V mednarodni pogajalski areni je dialog osredotočen na vprašanje, ali in v kolikšnem obsegu smejo države z ukrepi kmetijske politike podpirati tudi neproizvodne outpute kmetijstva. To vprašanje je osredotočeno v poglavju pogajanj STO, ki se nanaša na »netržne zadeve, povezane s kmetijstvom«.

Iz pogajalskih stališč glavnih akterk v kmetijskih pogajanjih tokratnega kroga STO pogajanj lahko razberemo, da obstaja nek osnovni konsenz o priznavanju pomena neproizvodnih outputov kmetijstva. Opazna pa so izrazita razhajanja v vprašanju, katere so najprimernejše politike za doseganje ciljev, vezanih na večnamenske funkcije kmetijstva. Nekaterne države (Norveška, Švica, Japonska, pa tudi EU) si prizadevajo za kar največjo fleksibilnost pri oblikovanju nacionalnih kmetijskih politik. Te države (pogajalske nasprotnice so jim obesile nadimek »prijateljice večnamenskosti«) zagovarjajo stališče, da so proizvodno vezana plačila potrebna zaradi neposredne povezanosti med proizvodnjo kmetijskih proizvodov in javnih dobrin. Države zagovornice proste trgovine v kmetijstvu (skupina Cairns⁵ in ZDA) nasprotno zagovarjajo stališče, da VNK ne more biti zadosten argument za ohranjanje proizvodno vezane zaščite. Po njihovem se ukrepi za podporo VNK lahko izvajajo le pod strogimi pogoji »zelenega paketa« tržno neizkrivljajočih ukrepov kmetijske politike. Hkrati se pojavljajo tudi težnje po dodatni zaostritvi pogojev za uvrstitev ukrepov kmetijske politike v »zeleni paket« (Mahé, 2001).

Stališča EU glede vprašanj, povezanih z večnamenskim kmetijstvom, niso med najbolj radikalnimi in so poleg tega tudi precej ambivalentna. Obseg in vsebina ukrepov, ki jih Skupnost vključuje v skupni pravni okvir za področje razvoja podeželja, se ne spreminjata bistveno, je pa vidno intenzivnejše povezovanje te politike z načelom večnamenskosti kmetijstva. Evropska unija povezuje svoje stališče glede večnamenskih funkcij kmetijstva z zagovarjanjem Evropskega modela kmetijstva. Izhodišča tega modela so, da vloga kmetijstva ni omejena zgolj na proizvodnjo zdrave in kakovostne hrane, ampak vključuje tudi cilje ohranitve naravnih virov, skrbi za ohranjanje obdelane krajine, poseljenosti in delovnih mest na podeželju.

Ob pogledu na strukturo porabe v okviru SKP je morda najbolj paradoksalno, da se prizadevanje za ti. Evropski model kmetijstva ne odraža neposredno tudi v strukturi porabe sredstev. Neposredna plačila in tržno-cenovna zaščita v okviru skupnih tržnih ureditev še vedno predstavljajo glavnino javnofinančne porabe. Področju razvoja podeželja je tako še vedno namenjenih samo okrog 10 odstotkov sredstev (Evropska komisija, 2003). Pa tudi ob pogledu na strukturo ukrepov razvoja podeželja v EU (glej Sliko 4) lahko vidimo, da je najmanjši delež javnih sredstev namenjen ukrepi, ki se nanašajo na širše področje razvoja podeželja (diverzifikacija dohodkov, razvoj nekmetijskih dejavnosti) in so kot taki videti najmanj sporni v smislu razvojne naravnosti in tržno neizkrivljuječih učinkov. To dejstvo kaže na očitno razhajanje med deklariranimi cilji SKP na področju razvoja podeželja in med dejansko izbranimi ukrepi. V pogajanjih z mednarodnimi trgovinskimi partnericami to Skupnosti seveda manjša njeno kredibilnost na področju podpor VNK (»netržnih zadev, povezanih s kmetijstvom«).

⁵ Skupina Cairns je koalicija 17 držav (Argentina, Avstralija, Bolivija, Brazilija, Kanada, Čile, Kolumbija, Kostarika, Gvatemala, Indonezija, Malezija, Nova zelandija, Paragvaj, Filipini, JAR, Tajska in Urugvaj). Države so pomembne kmetijske izvoznice, prizadevajo si za sprostitev mednarodne trgovine s kmetijskimi proizvodi.

5 Zaključki

Napovedi glede nadaljnjega vključevanja neproizvodnih funkcij kmetijstva v mehanizme skupne kmetijske politike EU so seveda precej nehvaležne. Vendar pa imamo na razpolago kar nekaj informacij, ki omogočajo vsaj »kvalificirano ugibanje«.

Verjetno je, vsaj za časovno obdobje naslednje finančne perspektive EU (2007-2013), pomembnejše dogajanje v notranjem okolju. Srednjeročna reforma SKP (2003) in sprejemanje skupne zakonodaje na področju politike razvoja podeželja kažeta na izrazit zasuk prioritete javnosti v smeri večje tržne naravnosti in konkurenčnosti agroživilstva. Na drugi strani pa je jasno razvidna tudi zavezanost neproizvodnim ciljem kmetijstva, kot so skrb za kakovost in varnost hrane, varovanje naravnih virov in trajnostnega gospodarjenja s prostorom.

Nekaj ambivalentnosti povzroča načrtovani postopni prehod na proizvodno popolnoma nevezana plačila v okviru prvega stebra (t.i. skupnih tržnih ureditev) SKP. Enotno plačilo na kmetijo, ki naj bi se uveljavilo do konca naslednje finančne perspektive v vseh državah članicah, naj bi temeljila na »zgodovinskih pravicah« kmetij do neposrednih plačil in nimajo nobene povezave s storitvami večnamenskega kmetijstva. Edini element, ki vsaj deloma vključuje družbeno zaželeno neproizvodne funkcije kmetijstva je pogojenost neposrednih plačil z načeli navzkrižne skladnosti.

Na področju politike razvoja podeželja lahko pričakujemo nadaljevanje razkoraka med državami članicami v obsegu in vsebini ukrepov. Največji obseg ukrepov bo še vedno namenjenih postorski in okoljski razsežnosti VNK, njihovo izvajanje pa bo, glede na omejen obseg proračunskih sredstev Skupnosti za ta namen, verjetno še naprej bolj razširjeno v »bogatejših« državah članicah.

Zunanje okolje, katerega glavni katalizator je dogajanje na mednarodnih trgovinskih pogajanjih v okviru STO, vsaj v srednjeročnem obdobju verjetno ne bo igralo tako odločilne vloge pri morebitnih dodatnih poudarkih na zaščiti neproizvodnih funkcij kmetijstva. Iz dosedanjih dogajanj na tem področju je razvidno, da je glavnina pogajalske energije usmerjena v druga vprašanja, in sicer predvsem v izboljšanje dostopa na trge in zmanjšanje izvoznih podpor. Večnamenskost kmetijstva nima nobene posebne teže pri argumentaciji za nadaljevanje tržno izkrivljajočih podpor kmetijstvu, kar so najbolj jasno dale vedeti ZDA. S tem, ko so se ZDA v novem »Farm Bill-u« odločile za vrnitev k nekaterim tržno izkrivljajočim ukrepom, so dale dovolj jasno sporočilo svojim trgovinskim partnericam, da jim ni treba biti preveč inventiven pri zaščiti kmetijskih trgov.

Odgovor na vprašanje iz naslova se torej glasi: mednarodni trgi si lahko privoščijo točno toliko večnamenskosti kmetijstva, kolikor so ga posamezne države voljne plačati. Razen jasno izraženih zahtev mednarodnih trgovinskih partneric po tržni nevtralnosti podpor VNK odločanje o upravičenosti in obsegu le-teh praktično v celoti ostaja suverena pravica držav samih.

Upravičeno pa lahko pričakujemo, da bo v prihodnosti še pomembnejša jasna ekonomska argumentacija neproizvodnih storitev kmetijstva in večja ciljna usmerjenost ukrepov. Motivi za boljše argumentirano in jasno razčlenjeno podporo VNK zadevajo tako notranjepolitični (transparentnost in namenskost porabe proračunskih sredstev) kot tudi mednarodni trgovinski prostor (dokazovanje proizvodne nevezanosti podpor in nevtralnosti na mednarodno trgovino). Boljša argumentacija in ciljna naravnost podpor pa je tudi v dolgoročnem interesu vseh tistih, ki z zagovarjanjem večnamenskega kmetijstva mislijo resno.

6 Viri

- Agra Europe, 2001. Text of Doha declaration on agriculture. Agra Europe weekly, 16 November 2001, str. 3-4.
- Agra Europe, 2002. Opening for WTO trade talks in 2004. Agra Europe weekly, 14 June 2002, str. 1-2.
- Agra Europe, 2005. Can the Doha Round momentum be maintained in 2005? Agra Europe weekly, 14 January 2005, Analysis, str. 1-2.
- Durand, G., Van Huylenbroeck, G., 2003. Multifunctional agriculture: a new paradigm for European agriculture and rural development. Aldershot, Ashgate publishing, str. 1-18.
- Evropska Komisija, 2003. Overview of the implementation of rural development policy 2000 - 2006. http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/fact/rurdev2003/ov_en.pdf., 9 str.
- Evropska komisija, 2004. Predlog uredbe Sveta o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu, COM/2004/0492 final, Bruselj, 14.7.2004.
- Evropska komisija, 2005. The Doha Round - State of the play March 2005. Brussels, European Commission, MEMO/05/88, date 10/03/2005, 4 str.
- GATT, 1994. Accord general sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994; Accord sur l'agriculture. str. 47-86. http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm .
- Hagedorn K. 2004. Multifunctional Agriculture: an Institutional Interpretation. Humboldt University of Berlin, Department of Agricultural Economics and Social Sciences, 17 str., <http://www.ssrn.com/>.
- Hill, B. 2000. Farm incomes, wealth and agricultural policy. Aldershot, Avebury: 375 str.
- Jervell, A.M., Jolly, D.A. 2003. Beyond food: Towards a multifunctional agriculture. Oslo, NILF, Working paper 2003-19, 21 str.
- Latacz-Lohmann, U., Hodge, I. 2001. Multifunctionality and free trade - conflict or harmony? Eurochoices, Spring 2001, str. 42-47.
- Mahé, L.P. 2001. Can the European model of agriculture be negotiable in the WTO? Eurochoices, Spring 2001, str. 10-16.
- Mantino, F. 2003. Rural Development Policies in the EU: The Main Progresses after Agenda 2000 and the Challenges Ahead. Contributed paper presented at the International Conference Agricultural policy reform and the WTO: where are we heading? Capri (Italy), June 23-26, 2003, 18 str.
- MKGP, 2004. Program razvoja podeželja 2004-2006. Vlada republike Slovenije, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. UL RS 116 (26.10.2004), str. 13806-14060.
- OECD, 2001. Multifunctionality: towards an analytical framework. Paris, OECD publications, 159 str.
- OECD, 2004. Producer and Consumer Support Estimates, OECD Database 1986-2004. http://www.oecd.org/statisticsdata/0,2643,en_2649_33773_1_119656_1_1_37401,00.html.
- Romstad, E., Vatn, A., Rørstad, P.K., Søyland, V. 2000. Multifunctional agriculture: implications for policy design. Ås, Agricultural University of Norway, Report No. 21, 139 str.
- Schmid, E., Sinabell, F., 2004. Modelling the 2nd Pillar of CAP. Neobjavljeno predavanje v sklopu predmeta Agrarna politika in ekonomika, (BF-magistrski študij biotehniških znanosti), 23. junij 2004, 23 str.
- Tinbergen, J. 1963. Economic policies: principles and design. Amsterdam, North-Holland Publishing Company, 276 str.
- Tinbergen, J., 1967. Economic policy : principles and design. Amsterdam : North-Holland Publishing Company, 267 str.
- Varian, H.R. 1996. Intermediate microeconomics: a modern approach. New York, W.W. Norton & Co., str. 545-577.
- Vatn, A. 2002. Multifunctional agriculture: some consequences for international trade regimes. European review of agricultural economics, 29(3): 309-327.