

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

TINA NENADIČ

MENTORICA: RED. PROF. DR. DANICA FINK HAFNER
SOMENTORICA: RED. PROF. DR. KATJA VADNAL

evalvacija kmetijske politike v sloveniji v letih 1991 do 2003

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2005

ZAHVALA

Zahvaljujem se obema mentoricama, prof. dr. Danici Fink Hafner in prof. dr. Katji Vadnal, za svetovanje pri pisanju diplomske naloge. Zahvaljujem se staršem za podporo pri študiju.

KAZALO

1 UVOD	1
2 TEORIJA EVALVACIJE	3
2.1 LOČEVANJE EVALVACIJE IN EVALVACIJSKE RAZISKAVE	3
2.2 RAZLIČNE DEFINICIJE IN KLASIFIKACIJE EVALVACIJE.....	4
2.3 NAMEN EVALVACIJE	6
2.4 METODOLOGIJA EVALVACIJE.....	6
2.4.1 Metode evalvacije.....	7
3 KMETIJSKA POLITIKA	10
3.1 MULTIFUNKCIONALNOST KMETIJSTVA	12
4 METODOLOŠKI NAČRT	14
4.1 OPERACIONALIZACIJA POJMOV	14
4.2 KAZALNIKI IN METODE EVALVACIJE	16
5 MOŽNOSTI IN OMEJITVE KMETIJSKE DEJAVNOSTI V SLOVENIJI	19
6 EVALVACIJA KMETIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI.....	21
6.1 KMETIJSKA POLITIKA V SLOVENIJI V LETIH 1991 DO 1995	21
6.1.1 Kmetijska zakonodaja.....	21
6.1.1.1 Strategija razvoja slovenskega kmetijstva.....	21
6.1.1.2 Drugi zakonodajni akti v obdobju 1991 do 1995	22
6.1.2 Podpore kmetijstvu in kmetom.....	25
6.1.3 Stanje in spremembe v slovenskem kmetijstvu.....	27
6.2 KMETIJSKA POLITIKA V SLOVENIJI V LETIH 1996 DO 2003	29
6.2.1 Kmetijska zakonodaja.....	29
6.2.1.1 Program reforme kmetijske politike 1999 - 2002.....	29
6.2.1.2 Slovenski kmetijsko okoljski program	31
6.2.1.3 Zakon o kmetijstvu	32
6.2.1.4 Drugi zakonodajni akti v obdobju 1996 do 2003	33
6.2.2 Podpore kmetijstvu in kmetom.....	34
6.2.3 Stanje in spremembe v slovenskem kmetijstvu.....	37

7 SKLEP	40
8 ZAKLJUČEK	45
9 LITERATURA IN VIRI	47
10 PRILOGE	53
PRILOGA A: TIPI KMETIJ PO DELEŽU DOHODKA ALI ZAPOSLENOSTI V KMETIJSTVU.....	53
PRILOGA B: SCENARIJI RAZVOJA KMETIJSKE POLITIKE.....	54
PRILOGA C: MEDNARODNI TRGOVINSKI SPORAZUMI.....	55
PRILOGA D: SPREMEMBA OBSEGA KMETIJSKE ZEMLJE V LETIH 1991 DO 1995 (V HA). 55	
PRILOGA E: STOPNJE SAMOOSKRBE, 1991 DO 1995 (V %).....	56
PRILOGA F: POGAJANJA ZA VSTOP V EVROPSKO UNIJO NA PODROČJU KMETIJSTVA.....	57
PRILOGA G: POGAJANJA ZA FINAČNI DEL	58
PRILOGA H: ŠTIRJE IZVEDBENI STEBRI PROGRAMA REFORME KMETIJSKE POLITIKE	59
PRILOGA I: SKUPNA KMETIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE.....	60
PRILOGA J: OBMOČJA Z OMEJENIMI DEJAVNIKI V SLOVENIJI IN EVROPSKI UNIJI.....	61
PRILOGA K: STOPNJE SAMOOSKRBE, 1996 DO 2003 (V %).....	62
PRILOGA L: SPREMEMBA OBSEGA KMETIJSKE ZEMLJE V LETIH 1996 DO 2003 (V HA) .	62
PRILOGA M: INTERVJU Z G. TONETOM HROVATOM.....	63
PRILOGA N: INTERVJU Z GA. NEVO PAJNTAR	64
PRILOGA O: INTERVJU S PROF. DR. OSTERCEM.....	65

1 UVOD

Kmetijstvo označujemo za najstarejšo gospodarsko dejavnost, od katere je še danes odvisno preživetje človeštva. Zagotavljanje čim večje stopnje samooskrbe je bil dolgo osrednji, če ne tudi edini, cilj kmetijske politike držav. Danes se kmetijstvu priznava tudi nekatere družbeno pomembne, neekonomske funkcije. Govorimo o trajnostnem razvoju in multifunkcionalnosti kmetijstva, zaradi katere se, kljub relativnemu zmanjšanju pomena kmetijstva v gospodarstvu države, posledično dvigajo proračunske podpore kmetijstvu.

Države so oblikovale različne ukrepe za zagotavljanje različnih ciljev kmetijske politike, pri čemer je na prvem mestu reševanje dohodkovnega problema, saj cene kmetijskih proizvodov zaradi neuskladenosti ponudbe in povpraševanja padajo. Kot pravi Cochranova teorija se je kmetijstvo znašlo med mlinskimi kamni tehničnega napredka, brez katerega ni povečanja prihodka in zaradi katerega prihaja do nadaljnega padanja cen. Dolgoročno padanje cen naj bi proizvajalce – kmete prisililo v racionalizacijo in dvigovanje učinkovitosti kmetijske proizvodnje (Erjavec, 1997, Primarna dejavnost ..., 2002).

V mnogih razvitih državah je prevladala miselnost o preusmeritvi finančnih sredstev za drago domačo kmetijsko pridelavo v razvojno perspektivno dejavnosti in posledično o poceni uvozu iz držav, ki imajo za kmetijsko dejavnost boljše pogoje in vedno večje tržne presežke (Primarna dejavnost ..., 2002). V mednarodnem prostoru se je uveljavil koncept sonaravnega kmetijstva, katerega poudarjajo tudi različne mednarodne organizacije kot Svetovna trgovinska organizacija, Organizacija za sodelovanje in razvoj v Evropi in Evropske unija. Od razvitih gospodarskih sil je drugačno pot izbrala večina anglosaksonskih držav z usmeritvijo v poslovno kmetijstvo. Slovenija je v Strategiji razvoja slovenskega kmetijstva iz leta 1992 kot najprimernejši (za okolje ter vse vpletene interese interese – kmetov, kmetijstva in družbe ter države) tip kmetijstva izbrala sonaravno kmetijstvo.

Med državami srednje in vzhodne Evrope se Slovenija uvršča med tiste z najnižjim deležem kmetijstva v bruto domačem proizvodu. Ker pa nad polovico prebivalstva živi

na podeželju, je kmetijstvo vpeto v podeželsko življenje in prispeva k razvoju le-tega ter k splošni socialni stabilnosti. Ob osamosvojitvi je bilo kmetijstvo pomemben blažilec negativnih socialno-gospodarskih učinkov prehodnega obdobja (Erjavec in drugi, 2001a).

Slovensko kmetijstvo se spopada z naravnimi, ekonomskimi in socialnimi problemi, ki onemogočajo dvig učinkovitosti kmetijstva in izboljšanje družbene enakosti kmetov. Največji problemi so neugodne naravne razmere, razdrobljena posestna struktura, relativno visoki stroški domačih dejavnikov in storitev ter starostna in izobrazbena struktura kmečkega prebivalstva (Bojnec, 2002, Pajntar, 2002). Kmetijska politika v Sloveniji je bila tako dolgo protekcionistično oz. defenzivno naravnana.

V diplomski nalogi nas bo zanimalo razmerje med v kmetijstvo vpletenimi interesi, pri čemer se bomo osredotočili na individualne interese kmetov po večji družbeni enakosti, podjetniške interese kmetijstva po večji učinkovitosti ter na razmerje med tema dvema skupina interesov v obdobju po osamosvojitvi – od leta 1991 do leta 2003.

Preverjali bomo hipotezo, da Slovenija pri oblikovanju kmetijske politike v obdobju 1991 do 2003 bolj upošteva ter zadovoljuje interese kmetijstva kot interese kmetov, ker so ti zanjo pomembnejši. Pri tem si bomo pomagali z izbranimi metodami evalvacije. Študija prej in potem se bo nanašala na obdobje pred in po podpisu Evropskega sporazuma leta 1996, ki ga bomo označevali za začetek procesa prilagajanja Evropski uniji. Analiza stroškov in koristi oz. učinkovitosti nam bo pomagala ugotoviti pomen (stroške in koristi) kmetijstva in kmetov za državo.

Za preverjanje hipoteze bomo oblikovali kazalnike za ugotavljanje, ali ter koliko država pri oblikovanju kmetijske politike upošteva interese kmetijstva in interese kmetov, ter kazalnike za ugotavljanje, ali so upoštevani interesi v njeno korist oz. ali so zanjo pomembni, kar bomo merili z interesi potrošnikov in davkoplačevalcev oz. družbe in države. Obravnavano obdobje bomo, zaradi preglednejše obravnave izbranega problema in zaradi ugotovitve vpliva prilagajanja Slovenije Evropske uniji na področju kmetijske politike, razdelili na dve pod-obdobji in sicer na obdobje pred začetkom prilagajanja Evropski uniji in na obdobje po začetku tega procesa.

2 TEORIJA EVALVACIJE

2.1 LOČEVANJE EVALVACIJE IN EVALVACIJSKE RAZISKAVE

Ločnico med terminoma evalvacije in evalvacijske raziskave lahko najlaže naredimo na osnovi ločevanja med sfero politike in sfero stroke. Evalvacija kot zadnja faza procesa oblikovanja in izvajanja javne politike se nahaja v sferi politike, medtem ko evalvacijska raziskava, kot ena zvrsti policy analize, leži v sferi stroke (Fink Hafner, 2002). Podobno razdelitev med obema terminoma naredi Suchman, ko evalvacijsko raziskavo definira kot sistematično analizo resničnega vpliva določenega javnega programa v okviru zelenih rezultatov. Evalvacijo navezuje na splošno popularnost in javno odobravanje določenega javnega programa (glej Dye, 1983:20).

Ločevanje med evalvacijo in evalvacijsko raziskavo je povezano z ločevanjem sfer političnega in strokovnega, vendar veliko avtorjev oba termina uporablja izmenjujoče. Njihovo ne-ločevanje med obema terminoma je smiselno, v kolikor so njihove definicije evalvacije dejansko definicije evalvacijske raziskave kot zvrst policy analize. V nadaljevanju bomo tudi sami govorili le o evalvaciji, pri čemer bomo mislili na zvrst policy analize oziroma na evalvacijsko raziskavo.

Širše gledano lahko vse zvrsti policy analize, tudi evalvacijo, označimo kot raziskave družbenih problemov, katerih orientiranost k dejavnosti je nizka (glej preglednico 2.1).

Preglednica 2.1: Različne oblike raziskovanja družbenih problemov

		Osredotočenost	
		tehnična	temeljna (fundamentalna)
Orientiranost k akciji	nizka	policy analiza	osnovno raziskovanje policy analiza
	visoka	tehnično raziskovanje	policy raziskovanje

Vir: Majchrzak, Ann (1984). *Methods for Policy Research*. Sage Publications. London, New Delhi.

2.2 RAZLIČNE DEFINICIJE IN KLASIFIKACIJE EVALVACIJE

»Evalvacija je učenje o posledicah javne politike (Dye, 1995:320)«. Z njo ocenimo specifične politike glede na obseg, v katerem rezultati politike dosežejo zastavljene cilje (glej Hogwood in Gunn, 1984:27). Ta ocena se lahko nanaša na učinkovitost nacionalnega programa pri izpolnjevanju njegovih ciljev ali na učinkovitost več programov pri doseganju skupnih ciljev (glej Wholey v Dye, 1995:320, 321). Evalvacija ali vrednotenje nam tako poda informacije o vrednosti določenih policy rezultatov (glej Dunn, 1994:404).

Nekateri avtorji v svoje definicije vpeljejo tudi metodološke poglede na evalvacijo. Evalvacijo lahko opredelimo kot objektivno, sistematično in empirično raziskavo učinkov javne politike in programov na njihove ciljne skupine glede na, v javni politiki ali programu zastavljene, cilje. (glej Nachmias, 1979:4). »Evalvacija je sistematična uporaba postopkov družboslovnega raziskovanja za ocenjevanje konceptualizacije, oblikovanja, implementacije in uporabnosti javnih programov (Rossi, Freeman, 1993:5)« ali enostavneje, je uporaba tehnik družboslovnega raziskovanja za vrednotenje družbeno-akcijskih programov (glej Wright v Kustec Lipicer, 2002:151).

Iz zgornjih definicij evalvacije je moč razbrati, da so različni avtorji ločeno oblikovali podobne definicije istega termina, saj vsi posredno ali neposredno omenjajo vzročnost oziroma povezanost rezultatov javnega programa ali politike ter v tem programu ali politiki opredeljenih ciljev. Potemtakem »ideja vzročnosti leži v srcu vsake evalvacije (Nachmias, 1979:VIII)«. Vendar je najprej potrebno ugotoviti ali so policy rezultati dejansko posledica obravnavanega javnega programa ali politike (Rossi in Freeman, 1993).

Podobno kot poznamo različne definicije evalvacije, so različni avtorji oblikovali tudi različne klasifikacije evalvacije na podlagi različnih kriterijev (glej preglednico 2.2).

Preglednica 2.2: Klasifikacije evalvacije

<i>Predmet raziskave</i>
<p> EVALVACIJA JAVNEGA PROGRAMA OZ. POLITIKE - vrednotenje javnega programa z izbranimi lastnostmi ali javne politike s sestavnimi programi EVALVACIJA IGRALCEV - vrednotenje igralcev vpletenih v preučevani javni program ali politiko ali igralcev odgovornih za izvajanje preučevanega javnega programa ali politike </p>
<i>Preučevana faza programa</i>
<p> PROCESNA EVALVACIJA - ugotavljanje obsega, v katerem je določena javna politika ali program implementiran(a) glede na zastavljene smernice EVALVACIJA UČINKOV, VPLIVOV (OZ. REZULTATOV) - ugotavljanje obsega, v katerem javna politika ali program povzroči spremembo v zeleni smeri </p>
<i>Čas izvedbe</i>
<p> PREDHODNA (EX-ANTE) EVALVACIJA (pred legalizacijo) - vrednotenje potencialnih alternativnih rešite NAKNADNA (EX-POST) EVALVACIJA (po implementaciji) - vrednotenje dejanskih učinkov sprejete javne politike </p>
<i>Namen</i>
<p> FORMATIVNA (PLASTIČNA) EVALVACIJA - pripomoči k preoblikovanju ter izboljšanju delovanja javnega programa ali politike, ko je ta še v teku SUMATIVNA EVALVACIJA - ugotavljanje učinkovitosti programa ali politike PROGRAMSKA EVALVACIJA - vrednotenje programa ali politike z upoštevanjem dogajanja skozi celoten policy proces </p>
<i>Namen, predpostavka, načini vrednotenja</i>
<p> PSEVDOEVALVACIJA - informacije o policy rezultatih FORMALNA EVALVACIJA - poleg informacij tudi vrednotenje policy rezultatov na osnovi v programu postavljenih ciljev TEORETIČNA EVALVACIJA - informacije o policy rezultatih, ki jih eksplicitno vrednotijo javnopolitični igralci oz. stakeholderji </p>

Vir: Nachmias, 1979, Dunn, 1994, Weiss, 1998, Parsons, Scriven, Rossi in drugi v Kustec Lipicer, 2002

2.3 NAMEN EVALVACIJE

»Poglavitni namen vrednotenja javnega programa je sklepanje o neučinkovitosti oz. učinkovitosti tega programa (Nachmias v Kustec Lipicer, 2002:145)«. Poleg podajanja razlogov za uspeh oziroma neuspeh določenega javnega programa ali politike je namen evalvacije tudi podajanje ocene dosežkov določenega javnega programa (glej Wright v Kustec Lipicer, 2002:144).

Oba zgornja pogleda bi lahko omenili v okviru akademske evalvacije, saj je cilj le-te razumeti določeno javno politiko ali program. V primeru, ko želimo z evalvacijo doseči spremembe določene javne politike ali programa, govorimo o uporabni evalvaciji (glej Pal v Fink Hafner, 2002:20)¹. Ta ima dvojje možnih posledic. O negativnem vplivu evalvacijske ugotovitve na proces oblikovanja in izvajanja politike govorimo, ko ugotovitve o neučinkovitosti javnega programa lahko pripeljejo do sprememb ali celo terminacije tega programa ter s tem vrnitev v začetno fazo procesa oblikovanja in izvajanja politik. O pozitivnem vplivu evalvacijske ugotovitve govorimo, ko ugotovitve o učinkovitosti javnega programa pomenijo, da se bo ta izvajal tudi v prihodnje v nespremenjeni ali le delno popravljeni obliki (Nachmias, 1979, Dye, 1995, Kustec Lipicer, 2002).

2.4 METODOLOGIJA EVALVACIJE

Zgornja poglavja so pokazala, da ne moremo govoriti o eni sami teoriji evalvacije, saj obstaja množica definicij ter klasifikacij le-te. Prav tako ne moremo govoriti o enotni metodologiji evalvacije (Nachmias, 1979), kar je razvidno iz raznolikih pristopov oziroma metod, različnih predmetov preučevanja, osredotočenosti na različna obdobja v procesu oblikovanja ali izvajanja politik ter podajanja različnih informacij glede na izbran namen oziroma cilj evalvacije.

¹ Sorodna je delitev na deskriptivno ali opisno ter preskriptivno ali svetovalno evalvacijo (Hogwood in Gunn v Fink Hafner, 2002).

Navkljub ne-obstoju idealne teorije evalvacije² so oblikovane lastnosti, ki naj bi jih posamezna evalvacija izpolnjevala. Objektivnost, kot prva, se nanaša na postopke pridobivanja podatkov o implementaciji določenega javnega programa, ki pomagajo ugotoviti razloge za uspešnost ali neuspešnost izbranega programa. Pri tem je pomemben monitoring (spremljanje) javnega programa ali politike, ki pomaga pokazati neuspehe implementacije ter jih ločiti od neuspehov politike. Subjektivnost, kot naslednja, se nanaša na podajanje razlogov za ugotovljeno uspešnost ali neuspešnost programa³. Kot zadnje si evalvacija kot zvrst družboslovnega raziskovanja s temi deli nekatere podobnosti hkrati pa se od njih razlikuje zaradi specifičnosti namena in razmer, v katerih je izvedena (glej Wright v Kustec Lipicer, 2002:144, Hogwood in Gunn, 1984:220).

2.4.1 Metode evalvacije

Metode evalvacije (glej preglednico 2.3) lahko ločimo na:

- metode, s katerimi si pomagamo pri zbiranju podatkov
- metode, s katerimi podatke analiziramo.

Preglednica 2.3: Metode evalvacije za zbiranje in analiziranje podatkov

<i>Zbiranje podatkov</i>	<i>Analiza podatkov</i>
intervju, anketa, sodba izvedencev, samoevalvacija, opazovanje (s sodelovanjem), dokumenti, uporaba že izvedenih raziskav, modeliranje, družboslovni eksperiment, kvazi eksperiment	časovna študija, študija prej in potem, analiza stroškov in koristi, analiza stroškov in učinkovitosti, sekundarna analiza, analiza različnih zbirk podatkov, mednarodna primerjalna študija

² Prvi jo omenijo Shadish, Cook in Leviton. Idealna teorija evalvacije naj bi, med drugim, opisala zakaj določene evalvacijske prakse vodijo do določenih rezultatov. Razjasnila bi aktivnosti, procese in cilje evalvacije, ki povzročajo določene aktivnosti evalvacije, ter razčlenila odnose med temi aktivnostmi (glej Rossi in Freeman, 1993:33).

³ Povezanost obeh navedenih lastnosti je vidna skozi soodvisnost dejstev in vrednot (glej Dunn, 1994:404), pri čemer se prva nanaša na objektivnost in druga na subjektivnost.

Intervjuji se razlikujejo po stopnji strukturiranosti oziroma enotnosti vprašanj ter vrstnega reda le-teh za vse sodelujoče. Manj strukturiran intervju je boljši za pridobivanje pomenov in definicij, medtem ko najbolj primerljive podatke dobimo z bolj strukturiranim intervjujem (Nachmias, 1979).

Modeliranje omogoča lažje razumevanje realnosti. Modeli predstavljajo tisti del realnosti, ki je pomemben za obravnavanje izbranega problema. So poenostavitev realnosti, saj so sestavljeni le iz spremenljivk, ki so pomembne za obravnavan problem. Podobno vlogo ima tudi družboslovni eksperiment, saj poskuša izolirati želene spremenljivke od neželenih dejavnikov. Vendar je ta metoda le redko primerna, saj v kontroliranem okolju oziroma laboratoriju ni moč oblikovati realni enake situacije, kjer nadzor vseh vpletenih dejavnikov ni mogoč (Nachmias, 1979, Fink Hafner, 2002).

Časovna študija pomeni ponavljanje meritev (periodični intervali) na izbranem vzorcu pred in po implementaciji določenega javnega programa ali spremembi že obstoječega javnega programa. Ta metoda omogoči ugotoviti, ali je intervencija oziroma implementacija novega programa ali sprememba že obstoječega pomembneje spremenila obstoječe stanje. Pove tudi, koliko časa se določeni učinki ohranijo. Za veljavnost ugotovitev je zato potrebno ugotoviti potencialno prihodnost v primeru ne-intervencije oziroma ne-implementacije novega programa ali ne-spremembe že obstoječega javnega programa. Posebna oblika časovne študije je študija prej in potem, pri kateri gre za primerjavo situacije glede na relevantne rezultate pred in po implementaciji javnega programa na osnovi izvedbe ene meritve pred in po implementaciji (Hogwood in Gunn, 1984, Rossi in Freeman, 1993, Weiss, 1998).

Za analizo podatkov z namenom ugotoviti ekonomsko učinkovitost preučevanega javnega programa se uporabljata predvsem naslednji metodi:

- analiza stroškov in koristi
- analiza stroškov in učinkovitosti (glej preglednico 2.4).

Preglednica 2.4: Analiza stroškov in koristi ter analiza stroškov in učinkovitosti

ANALIZA STROŠKOV IN KORISTI	ANALIZA STROŠKOV IN UČINKOVITOSTI
<i>Namen</i>	
določanje ekonomske učinkovitosti javnega programa	
<i>Predmet za oceno ekonomske učinkovitosti</i>	
ciljna skupina sponzor programa družba	
<i>Kvantitativna izraženost stroškov in koristi</i>	
stroški in koristi izraženi kvantitativno ¹	stroški izraženi v denarni enoti, koristi izražene v enotah dobrin ali storitev
<i>Primerljivost znotraj programa ali z drugimi programi</i>	
primerjava ugotovljenih ekonomskih učinkovitosti posameznega programa	primerjava ekonomskih učinkovitosti različnih javnih programov in alternativ

¹ Ponavadi v denarju na osnovi skupnega imenovalca.

Vir: Rossi in Freeman, 1993, Dunn, 1994

3 KMETIJSKA POLITIKA

Kmetijsko politiko lahko označimo kot eno pomembnejših ter kontroverznejših javnih politik, ki jih posamezna država izvaja. Za posamezno državo je kmetijstvo pomembno, saj naj bi zagotavljalo prehransko varnost prebivalcem te države. Poleg tega ima kmetijska politika tudi druge cilje (glej preglednico 3.1), ki so si, zaradi različnih vpletenih interesov, lahko konfliktni.

Preglednica 3.1: Cilji kmetijske politike

<i>Makroekonomski cilji</i>
prispevek kmetijstva k:
- bruto domačemu proizvodu
- dvigu zaposlenosti
- znižanju inflacije
<i>Cilji, usmerjeni k pridelovalcu</i>
- primeren in stabilen dohodek
- zmanjšanje razlik v kmetijskih dohodkih
<i>Cilji, usmerjeni k porabniku</i>
- razumne, stabilne cene hrane
- zagotovljena oskrba s hrano
- kakovostna hrana
<i>Širše usmerjeni cilji dejavnosti</i>
- doseganje višje kakovosti življenja na podeželju
- zagotavljanje ustreznih zalog hrane
- izpolnjevanje mednarodnih obveznosti

Vir: Vadnal, 2003

Kmetijstvo je gospodarska dejavnost, ki hkrati opravlja družbene storitve, ki jih na trgu ni moč prodati. Zaradi tega ter zaradi različnih vpletenih interesov in zastavljenih ciljev ni države, ki bi kmetijstvo v celoti prepuščala tržnim zakonom (Erjavec, 1997). Le kmetijska politika lahko zagotovi ravnotežje med učinkovitim kmetovanjem in primernim dohodkom kmetovalcem. Vendar ni moč oblikovati ene rešitve, ki bi

upoštevala vse družbene, ekonomske in okoljske komponente tega problema neravnovesja. Države oblikujejo različne kmetijske politike na podlagi različnih hierarhičnih lestvic vrednot, ki jim potem sledijo pri reševanju problemov v kmetijstvu (glej Botterill, 2003:7).

Kmetijsko politiko lahko, glede na njeno odzivnost na spremembe gospodarskih okoliščin, razdelimo na (Vadnal, 2003):

- reaktivno (ex post), ki se odziva na negativne učinke gospodarskega razvoja in nudi podpore pridelovalcem
- aktivno (ex ante), ki poskuša kmetijstvo prilagoditi (s pospeševanjem konkurenčnosti kmetijstva) spreminjajočemu se gospodarskemu prostoru.

Za kmetijstvo, nekoč opredeljeno kot gospodarska dejavnost, ki se ukvarja s pridelovanjem gojenih rastlin in rejo domačih živali za zadostitev človekovim potrebam, danes ni več enotne opredelitve. Danes govorimo o agrikulturi⁴, poslovnem kmetijstvu in sonaravnem kmetijstvu, ki skupaj opredeljujejo kmetijstvo kot gospodarski sistem. Sonaravno kmetijstvo temelji na načelu trajnosti, ki danes velja za mednarodni standard, oz. trajnostnem razvoju kmetijstva in podeželja (Vadnal, 2003).

Načelo trajnosti pomeni »uporabo virov na način, ki sedanjim generacijam omogoča, da zadovoljujejo svoje potrebe brez ogrožanja sposobnosti prihodnjih generacij, da zadovoljujejo svoje (Multifunctionality..., 2001:6).« Agenda 21 trajnostni razvoj kmetijstva in podeželja opredeli kot »način doseganja najboljšega ravnotežja med storilnostjo in gospodarsko učinkovitostjo v kmetijstvu ter družbenimi in naravnimi zahtevami (Vadnal, 2003:213)«.

Sonaravno kmetijstvo je opredeljeno kot »gospodarska dejavnost, ki z malo abiotičnih, edafskih in biotičnih dejavnikov trajno obnavlja pridelovanje rastlin in rejo živali, da bi bilo zadoščeno človekovim osnovnim potrebam ob minimalnih negativnih zunanjih učinkih na naravno okolje (Vadnal, 2003:27).« Kot najprimernejša kmetijska politika se

⁴ »Agrikultura je gospodarska dejavnost z nalogo, da se na podlagi dela in ustreznih bioloških zakonitosti z gojenimi rastlinami in domačimi živalmi v največji možni meri izrablja kozmične, atmosferske, zemeljske energije za pridelovanje rastlinskih in živalskih pridelkov, potrebnih človeku (Vadnal, 2003:25).«

tako pokaže tista, ki izhaja iz sodelovanja med kmetijstvom in naravnim okoljem, t.i. zelena kmetijska politika⁵ (Vadnal, 2003).

Cilj poslovnega kmetijstva je maksimirati dobiček. V teh državah ima trg večjo vlogo kot država pri vplivanju na kmetijsko dejavnost (in razvoj kmetijstva) in s tem na družbeno enakost kmetov ter učinkovitost kmetijstva. Ta tip kmetijstva ima večina anglosaksonskih držav (Združene države Amerike, Kanada, Avstralija, Nova Zelandija), ki navzven poudarjajo poslovno naravnost kmetijstva, a vseeno intervenirajo v svoje kmetijstvo (najbolj Združene države). Nova Zelandija je bila pri ukinitvi vseh podpor in intervencij v kmetijstvo najtemeljitejša oz. najagresivnejša. Njeno kmetijstvo je dobro reagiralo, saj se je njegova konkurenčnost povečala, kar je bil namen vseh uvedenih sprememb oz. vseh ukinjenih intervencij v kmetijstvo (Vadnal, 2003, Internet 1⁶).

3.1 MULTIFUNKCIONALNOST KMETIJSTVA

V prejšnjem odseku smo nakazali premik kmetijske politike od usmerjenosti ciljev in ukrepov kmetijske politike s kmetov in kmetijstva k širši usmeritvi, ki upošteva tudi nekatere družbene interese ter interese potrošnikov, t.i. multifunkcionalnost kmetijstva.

Usmeritev multifunkcionalnega oz. večnamenskega kmetijstva je »povezana s spoznanjem, da so kmetijski proizvod in podeželske koristi pogosto združeni⁷ produkti kmetovanja (Latacz-Lohmann in Hodge, 2001:42).« Medtem ko je kmetijski proizvod ekonomska, privatna dobrina, so podeželske koristi bolj ali manj neekonomske ali javne dobrine. Slednjih ne zagotavlja trg temveč država, saj so stroški za oblikovanje trga zanje večji kot koristi od njega. Vladna intervencija je odvisna od mere, v kolikšni je

⁵ Zelena kmetijska politika se nanaša na ukrepe, ki jih WTO imenuje zelena škatla. Ta se nanaša na javno financirane policy ukrepe, ki imajo zanemarljivo majhen učinek (ali tega učinka nimajo) na izkrivljanje trga ali na proizvodnjo ter nimajo učinka zagotavljanja cenovnih podpor proizvajalcem (Latacz-Lohmann in Hodge, 2001).

⁶ Rae in drugi na http://agadjust.aers.psu.edu/Workshop_files/Rae_Nixon_Lattimore.pdf

⁷ Dobrini sta združeni, ko sta povezani tako, da »sprememba obsega proizvodnje, ponudbe ene vpliva na proizvodnjo, ponudbo druge (Cahill, 2001:37).«

določen zunanji učinek pridelovanja⁸ javna dobrina (glej Cahill, 2001:39, Fahlbeck, 2004:325).

Multifunkcionalnost sloni na trajnostnem razvoju kmetijstva in podeželja. Kmetijstvo tako postane splet treh nalog, med katerimi je najpomembnejša okoljska, sledi socialna ter kot zadnja in podcenjena gospodarska naloga (Vadnal, 2001).

Kljub pozitivni zasnovi koncepta multifunkcionalnosti se pojavljajo kritike le-tega (enostransko poudarjenje pozitivnih in spregledovanje negativnih eksternalij kmetijstva, pripisovanje kmetijstvu edinstvene vloge pri obnavljanju posebnih vrednosti oz. vrednot, nepripravljenost na soočanje z možnostmi in prispevki drugih dejavnosti na tem področju), ki multifunkcionalnost razumejo kot izgovor za agrarni protekcionizem (Vadnal, 2001). Agrarni protekcionizem oz. zaščita kmetijstva je »posebni tip kmetijske politike, katere cilj je zaščita dohodkov (kmetijski problem⁹) domačih kmetov s podporo tržni ceni pridelka na domačem trgu ob omejevanju dostopa tujih konkurentov na domači trg s carinami in uvoznimi dajatvami (Vadnal, 2003:178)« ter katere glavni namen je zaščititi nacionalno kmetijstvo ter prikriti njegove gospodarske šibkosti (glej Tracy v Nenadič, 1998:8).

»V državah z razvitim tržnim gospodarstvom vidijo v uveljavljanju zasnove multifunkcionalnosti kmetijstva osnovo, na kateri bo mogoče skleniti novo pogodbo med kmetijstvom in družbo, ki bo omogočala višjo kakovost življenja celotnega prebivalstva (Vadnal, 2001:245).«

⁸ O zunanjih učinkih pridelovanja ali eksternalijah govorimo, ko proizvodnja ene dobrine prinese korist (pozitivne eksternalije) ali škodo (negativne eksternalije) ljudem, ki samo niso sodelovali pri odločitvi, ki je do te koristi ali škode pripeljala (Cahill, 2001, Vadnal, 2003).

⁹ Reševanje kmetijskega problema oz. dohodkovnega problema kmetijstva je bistvo kmetijske politike. Nanaša se na dolgoročno zniževanje realnih cen kmetijskih pridelkov ter na zniževanje dohodkov kmetov, katerih dohodki zaostajajo za rastjo primerljivih dohodkov v gospodarstvu (Erjavec, 1997, Vadnal, 2003).

4 METODOLOŠKI NAČRT

V diplomski nalogi bomo poskušali ugotoviti, ali Slovenija sledi načelu učinkovitosti ali načelu enakosti pri oblikovanju kmetijske politike od leta 1991 do leta 2003. Pri tem bomo upoštevali vpletenost Slovenije v mednarodno okolje (predvsem Evropska unija) ter koncepta multifunkcionalnosti ter trajnostnega razvoja.

V nalogi bomo preverjali hipotezo, da Slovenija, v obravnavanem obdobju od leta 1991 do leta 2003, pri oblikovanju kmetijske politike bolj upošteva ter zadovoljuje interese kmetijstva kot interese kmetov (glej preglednico 4.1), ker so ti zanjo pomembnejši.

Preglednica 4.1: Interesi javnopolitičnih igralcev

<i>Interes kmetov</i>
DRUŽBENA ENAKOST – z nekmetijskim sektorjem primerljiv življenjski standard
<i>Interes kmetijstva</i>
UČINKOVITOST – storilnost, gospodarnost, dobičkonosnost, konkurenčnost
<i>Širši družbeni interesi</i>
MULTIFUNKCIONALNOST – enakomerna poseljenost, čisto okolje, ohranjanje kulturne krajine...
<i>Interesi potrošnikov</i>
- zmerne, stabilne cene kmetijskih pridelkov, kakovostna hrana, zagotovljenost oskrbe s hrano

Vir: Erjavec in drugi, 2001a, Vadnal, 2003

4.1 OPERACIONALIZACIJA POJMOV

Kmete kot posameznike vodi želja po čim boljšem življenjskem standardu, kar pomeni zagotavljanje dohodka, ki je primerljiv z dohodkom v nekmetijskih dejavnostih. Prav tako želijo določene izboljšave ter tudi privilegije na področju invalidskega in pokojninskega zavarovanja. Vse to bomo označili kot interes kmetov po družbeni enakosti.

Kmetijstvo kot gospodarsko panogo oz. dejavnost po drugi strani vodi želja po čim večjem dobičku, na katerega vplivajo storilnost, gospodarnost, ter konkurenčnost te panoge. Vse to bomo označili kot interes kmetijstva po učinkovitosti panoge.

Za razliko od interesov kmetov so interesi kmetijstva za državo in družbo pomembnejši, saj jima učinkovito in konkurenčno kmetijstvo prinese več koristi v primerjavi z njunimi stroški (stroški davkoplačevalcev ter potrošnikov), ki jih imajo za doseganje tega (glej preglednico 4.2). Interesi kmetov so po drugi strani za družbo in državo (z vidika stroškov) manj pomembni, saj so v prvi vrsti le v korist kmetov, stroški pa so tako relativni višji kot stroški za zadovoljevanje interesov kmetijstva.

Preglednica 4.2: Pomen kmetijstva in kmetov za državo

<i>Pomen kmetijstva za državo</i>	
Nekoč	Danes
- pomen kmetijstva za gospodarski razvoj <ul style="list-style-type: none"> • proizvodnja hrane z doseganjem kmetijskega presežka • zagotavljanje surovin za predelovalno industrijo • zagotavljanje dodatnih sredstev za razvoj nekmetijskega sektorja • zagotavljanje tržišča za nekmetijske proizvode 	- proizvodnja hrane in prehranska varnost - multifunkcionalnost z ohranjanjem krajine in čistega okolja - zagotavljanje trajnostnega razvoja kmetijstva in podeželja
<i>Pomen kmetov za državo</i>	
Nekoč	Danes
- zagotavljanje delovne sile za razvoj nekmetijskega sektorja	- multifunkcionalnost z ohranjenjem enakomerne poseljenosti krajine

Vir: Vadnal, 1978, Erjavec in drugi, 2001a

Kmetijstvo je bilo na začetku industrializacije podrejeno želji po hitrem in uspešnem industrijskemu razvoju v prvi vrsti z zagotavljanjem kmetijskega presežka, ki je bil nujno potreben za razvoj nekmetijskega sektorja, ter z zagotavljanjem rezervne delovne

sile, ki je, z doseganjem kmetijskega presežka, postala v kmetijskem sektorju odvečna (Vadnal, 1978). Danes, ko so države že industrijsko razvite, postajajo nekatere teh funkcij nepotrebne ter kmetijska politika napačna ter okolju škodljiva (intenzivno kmetijstvo). Pomen oz. funkcije kmetijstva ter kmetov za državo so se spremenile ter postale bolj družbeno usmerjene (multifunkcionalnost) ter okoljsko ozaveščene (ekstenzivno kmetijstvo), s tem pa se je spremenila tudi kmetijska politika države, ki je pričela upoštevati potrebo po ohranjanju okolja ter zemlje, gozda in voda kot naravnih virov, od katerih so odvisne tudi prihodnje generacije (trajnostni razvoj).

4.2 KAZALNIKI IN METODE EVALVACIJE

Za preverjanje hipoteze bomo oblikovali kazalnike za ugotavljanje, ali ter koliko Slovenija pri oblikovanju kmetijske politike upošteva interese kmetijstva in interese kmetov (glej preglednico 4.3), ter kazalnike za ugotavljanje, ali so upoštevani interesi v njeno korist oz. ali so zanjo pomembni.

Preglednica 4.3: Kazalniki za ugotavljanje upoštevanja interesov kmetijstva ter kmetov pri oblikovanju kmetijske politike

Kazalniki za doseganje učinkovitosti kmetijstva	Kazalniki za doseganje družbene enakosti kmetov
- cilji kmetijske politike za dvigovanje dobičkonosnosti, konkurenčnosti, storilnosti in gospodarnosti (oz. učinkovitosti) kmetijstva	- cilji kmetijske politike za zagotavljanje paritetnega dohodka in zelenih socialnih storitev (oz. za izboljšanje družbene enakosti kmetov)
- ukrepi kmetijske politike za dvigovanje učinkovitosti kmetijstva	- ukrepi kmetijske politike za izboljšanje družbene enakosti kmetov
- rezultati kmetijske politike pri implementaciji ciljev in ukrepov za dvigovanje učinkovitosti kmetijstva	- rezultati kmetijske politike pri implementaciji ciljev in ukrepov za izboljšanje družbene enakosti kmetov

Kazalniki za preverjanje koristi oz. pomena kmetijstva in kmetov bodo:

- proizvodnja hrane in prehranska varnost
- multifunkcionalnost z ohranjanjem krajine in čistega okolja ter z ohranjanjem enakomerne poseljenosti krajine
- zagotavljanje trajnostnega razvoja kmetijstva in podeželja.

Za preverjanje hipoteze bomo uporabljali naslednje metode:

- intervjuji z izvedenci (strokovnjaki na področju kmetijske politike)
- intervjuji z akterji, ki zastopajo interese kmetov (Sindikata kmetov Slovenije), kmetijstva (Kmetijsko gozdarska zbornica) ter države (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano)
- pregled in analiza vsebine relevantnih dokumentov (zakoni, strategija, reforma,...)
- sekundarna analiza (proračuni, zaključni računi, zelena poročila)
- študija prej in potem (glede na prilagajanje Evropski uniji)
- analiza stroškov in koristi oz. učinkovitosti.

Študija prej in potem se nanaša na prilagajanje Slovenije Evropski uniji za vstop. Obravnavano obdobje od leta 1991 do leta 2003 bomo, za lažje obravnavanje ter ugotavljanje sprememb (cilji in ukrepi) slovenske kmetijske politike, razdelili na:

- obdobje pred prilagajanjem Evropski uniji (od leta 1991 do leta 1995)
- obdobje po zaprositvi za članstvo v Evropski uniji (od leta 1996 do leta 2003).

Taka ločitev obravnavanega obdobja nam bo pokazala, kakšne so bile spremembe kmetijske politike v Sloveniji v preučevanem obdobju – ali je prišlo do pomembnejšega odmika od kmetijske politike v Jugoslaviji ter koliko je bila kmetijska politika v Sloveniji blizu skupni evropski kmetijski politiki že pred začetkom pogajanj. S tem bomo videli, ali je kmetijska politika v Sloveniji naredila pomembnejši napredek pri oblikovanju ciljev in ukrepov ter, v skladu s postavljenimi hipotezami, ali se je spreminjal odnos kmetijske politike v Sloveniji do kmetov in kmetijstva ter njihovih interesov.

Analiza stroškov in koristi oz. učinkovitosti se nanaša na ugotavljanje pomena kmetijstva in kmetov za državo, saj smo pomen kmetijstva definirali v okviru stroškov in koristi potrošnikov ter davkoplačevalcev oz. družbe in države. Primerjali bomo stroške ter koristi slovenske kmetijske politike (glej preglednico 4.4). Stroške

davkoplačevalcev ter potrošnikov bomo izrazili v denarni enoti ter jih primerjali s koristmi, ki jih dobijo z določenim ukrepom kmetijske politike, kateri jim povzroči denarni strošek.

Preglednica 4.4: Stroški in koristi države in družbe od posameznih ukrepov kmetijske politike

Namen	Ukrep	Stroški za državo in družbo	Želene koristi za državo in družbo
<i>Tržnoscenska politika – družbena enakost kmetov in dobičkonosnost kmetijstva</i>			
Uravnavanje kmetijskih trgov	- podpora cene - neposredna dohodkovna plačila - omejevanje količine ponudbe	- stroški potrošnika (visoke cene hrane) - proračunski stroški	- zagotovljena oskrba s hrano - prehranska varnost
<i>Strukturna politika oz. politika ruralnega razvoja¹⁰ – učinkovitost kmetijstva, družbena enakost kmetov ter širši družbeni interesi</i>			
Uravnavanje razvoja podeželja	- aktivna politika zaposlovanja - podpora različnim gospodarskim sektorjem, ne le kmetijstvu	- proračunski stroški	- doseganje višje kakovosti življenja na podeželju - ohranjanje enakomerne poseljenosti krajine - ohranjanje krajine in čistega okolja

Vir: Nenadič, 1998, Zakon ..., 2000, Vadnal, 2003

¹⁰ »Regionalna politika je politika v okviru katere morajo biti v integralnem razvojnem konceptu združeni gospodarski, ekološki, kulturni, socialni in politični vidiki (Markeš in Juvančič, 1997: 355).«

5 MOŽNOSTI IN OMEJITVE KMETIJSKE DEJAVNOSTI V SLOVENIJI

Kmetijska dejavnost je odvisna od (Strategija..., 1992, Pajntar, 2002):

- geografskih oz. naravnih razmer (naklon, podnebje)
- ekonomskih dejavnikov (velikost kmetije, proizvodna usmeritev kmetije)
- socialnih dejavnikov (starostna in izobrazbena struktura).

Naravne razmere so v Sloveniji za kmetijstvo na splošno neugodne. Težavne pridelovalne razmere zmanjšujejo konkurenčno in prilagoditveno sposobnost kmetijstva. Izbor proizvodnih usmeritev je omejen. Produktivnost je nižja in pridelava dražja. Velika gozdnatost in neugoden relief dvigujeta stroške pridelave. Velik delež travinja vpliva na odločitve kmetov, ki se raje odločajo za živinorejo (večinoma govedorejo) (Strategija ..., 1992, Erjavec in drugi, 2001a, Kovačič in Udovč, 2002).

Kmetijska politika je bila pod vplivom naravnih razmer dolgo usmerjena v favoriziranje živinoreje. Zaradi prevlade travinja so bili pred osamosvojitvijo ukrepi za pospeševanje kmetijstva usmerjeni predvsem v govedorejo, čeprav so bili v rastlinski proizvodnji vseskozi doseženi boljši rezultati. Govorimo lahko o neustreznem razvoju slovenskega kmetijstva, ki bi se po osamosvojitvi moralo usmeriti v pridelovanje kakovostnih pridelkov (Strategija ..., 1992). Posledica neustreznega razvoja kmetijstva se je pokazala pri stopnji samooskrbe, ki je še danes nizka, zaradi česar Slovenija ostaja neto uvoznica kmetijskih pridelkov in živil (Strategija ..., 1992, Erjavec in drugi, 2001a).

V okviru neugodnih naravnih razmer za kmetijsko dejavnost se je oblikoval pojem območij z omejenimi dejavniki za kmetijstvo. Prebivalci na teh območjih živijo v težjih življenjskih in gospodarskih razmerah. Kmetijstvo zaradi naravnih omejitev ter posledično večjih stroškov kmetovanja ne nudi zadostnega dohodka, industrija v teh območjih je nerazvita ali preveč oddaljena. Z razvojnega vidika govorimo o teh območjih kot o marginalnih območjih, ki jim je priznan slabši položaj v primerjavi z ravninskimi območji. Temu je prilagojena strukturna politika z ukrepi za izenačevanje razlik, ki so posledica različnih razmer za gospodarjenje (Cunder, 2001).

Za Slovenijo je značilna razdrobljena posestna struktura¹¹, ki dviguje ceno proizvodnje ter zmanjšuje učinkovitost (donosnost) kmetijstva in njegov ekonomski položaj. Majhne kmetije ne morejo zagotavljati zadovoljivega dohodka kmečkemu gospodinjstvu. Kmetje iščejo dodatni vir zaslužka v dopolnilnih dejavnostih. Posledično je delež mešanih kmetij¹² večji (Strategija ..., 1992, Erjavec in drugi, 2001a).

V devetletnem obdobju (1991 do 2000) se je število kmetij zmanjšalo, velikost kmetij se je povečala. Vendar so zapuščene kmetije pogosto ostale neizkoriščene ter so bile prepuščene zaraščanju. Proces izboljševanja posestne strukture je prepočasen ter ne dovolj učinkovit, saj tretjina vseh kmetijskih zemljišč ostaja v rokah kmetov, ki imajo kmetije manjše od 5 ha (Pajntar, 2002).

Izobrazbena in starostna struktura kmečkega prebivalstva v Sloveniji sta slabi. Zaradi slabe izobrazbene strukture govorimo o neprofesionalnosti kmetijstva. Delež mladih kmetov je majhen, starejši kmetje so slabše izobraženi (Strategija ..., 1992, Pajntar, 2002).

Težke pridelovalne razmere, slaba strokovna izobrazba in predvsem majhnost in razdrobljenost kmetij so vzrok slabe globalne produktivnosti slovenskega kmetijstva (Strategija ..., 1992).

¹¹ Leta 1991 je bilo v Sloveniji le 6% kmetij večjih od 10ha (Poročilo o stanju ..., 1995)

¹² Različni tipi kmetij po deležu dohodka ali zaposlenosti v Prilogi A.

6 EVALVACIJA KMETIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI

6.1 KMETIJSKA POLITIKA V SLOVENIJI V LETIH 1991 DO 1995

6.1.1 Kmetijska zakonodaja

6.1.1.1 Strategija razvoja slovenskega kmetijstva

Leta 1992 je bila oblikovana Strategija razvoja slovenskega kmetijstva (v nadaljevanju Strategija), v kateri so bili postavljeni cilji, ki so zastopali interese vseh v kmetijstvo vpletenih javnopolitičnih igralcev (glej preglednico 6.1).

Preglednica 6.1: Cilji kmetijske politike v Strategiji razvoja slovenskega kmetijstva (sprejeta leta 1992)

<i>Interes kmetov</i>
- zagotavljanje paritetnega dohodka nadpovprečno produktivnim pridelovalcem
<i>Interes kmetijstva</i>
- trajno povečevanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva
<i>Interesi potrošnikov</i>
- stabilna pridelava kakovostne, čim cenejše hrane - zagotavljanje prehranske varnosti
<i>Drugi družbeni interesi in multifunkcionalnost kmetijstva</i>
- ohranjanje poseljenosti, kulturne krajine, kmetijske zemlje - varstvo kmetijskih zemljišč in voda pred onesnaževanjem in nesmotrno rabo

Vir: Strategija ..., 1992

Strategija na prvo mesto postavlja potrebo po stabilni pridelavi kakovostne in čim cenejše hrane ter zagotavljanje prehranske varnosti, saj »le narod, ki je prehranjen, je politično samostojen in se ga ne da zasužnjiti, če tega noče (Osterc, 1991:51).«

Razvoj podeželja oz. urejanje kmetijskega prostora je bilo do sprejetja Strategije parcialno¹³ zastavljeno. Kmetijstvo ni uspelo prevzeti funkcije usmerjanja celovitega razvoja podeželja. Pri oblikovanju politike razvoja podeželja niso bile upoštevane specifične lastnosti prostora in nekmetijske dejavnosti v tem prostoru se niso usklajevale s kmetijsko proizvodno funkcijo. Potrebno je bilo razviti integralno, celovito regionalno politiko¹⁴ z usklajenimi cilji regionalne in kmetijske politike (Strategija ..., 1992, Erjavec in drugi, 1997, Markeš in Juvančič, 1997).

Za realizacijo oblikovanih ciljev je Strategija ponudila tri potencialne scenarije (Priloga B) razvoja kmetijstva v prihodnosti, pri čemer je kot najprimernejšega prepoznala scenarij 3, ki poudarja »uresničevanje širših narodnogospodarskih interesov (poseljenost, obdelanost in kulturni izgled krajine, ekološka sprejemljivost) pred produkcijske interese kmetijstva (Strategija ..., 1992: 66).«

6.1.1.2 Drugi zakonodajni akti v obdobju 1991 do 1995

Večina zakonodajnih aktov na področju kmetijstva je bila namenjena:

- zaščiti kmetijstva¹⁵ s ciljem dvigovati družbeno enakost kmetov
- povečevanju velikosti kmetijskih posesti oz. števila njihovih lastnikov¹⁶, s ciljem zmanjševati posestno razdrobljenost¹⁷ in dvigovati družbeno enakost kmetov in tudi učinkovitost kmetijstva.

Prvi zakon na področju kmetijstva je bil Zakon o finančnih intervencijah v kmetijstvo, proizvodnjo in ponudbo hrane (sprejet leta 1991), katerega osnovni namen je bil zagotavljati primerno in uravnoteženo ponudbo osnovnih živil na trgu. Postavil je cilje interveniranja v kmetijstvo (glej preglednico 6.2).

¹³ Interesi niso povezani in usklajeni, ni celostnega pristopa k reševanju razvojnih vprašanj, med področji ni dovoljšnega sodelovanja in usklajevanja (glej Markeš in Juvančič, 1997:371).

¹⁴ Cilj celostnega razvoja podeželja je izboljšati gmotni položaj kmečkega prebivalstva in kvaliteto življenja ter ohraniti kulturno identiteto naselij in krajine (Kovačič, 1993).

¹⁵ Zakon o finančnih intervencijah v kmetijstvo, proizvodnjo in ponudbo hrane, Zakon o posebnih dajatvah pri uvozu kmetijskih proizvodov in živil, Uredba o dumpinškem in subvencioniranem uvozu.

¹⁶ Zakon o denacionalizaciji, Zakon o ponovni vzpostavitvi agrarnih skupnosti ter vrnitvi njihovega premoženja in pravic, Zakon o dedovanju kmetijskih gospodarstev.

¹⁷ Razdrobljena posestna struktura je bila posledica omejitev velikosti kmetijskih gospodarstev v obdobju socializma. Ves čas socializma so obstajale družinske kmetije in zasebna lastnina, saj poskusi povojne kolektivizacije niso uspeli (Erjavec in drugi, 2001a).

Preglednica 6.2: Cilji Zakona o finančnih intervencijah v kmetijstvo, proizvodnjo in ponudbo hrane (sprejet leta 1991)

<i>Družbena enakost kmetov</i>
- zagotovitev stabilnih pogojev gospodarjenja in s tem dohodka
<i>Učinkovitost kmetijstva</i>
- koncentracija proizvodjalnih sredstev
- usposobitev proizvodjalcev za kakovostnejšo proizvodnjo ter trženje proizvodov
<i>Multifunkcionalnost kmetijstva</i>
- ohranitev, varstvo in razumna, optimalna raba kmetijskih zemljišč
- podpiranje ekološko sprejemljive pridelave
- ohranjanje kulturne krajine
<i>Interesi potrošnikov</i>
- zadostna in ustrezna proizvodnja in ponudba zdravstveno neoporečne hrane
- primerna raven cen

Vir: Zakon..., 1991a

Intervencije v kmetijstvo so po tem zakonu razdeljene na:

- intervencije za ohranjanje in razvoj kmetijstva ter proizvodnje hrane, s čimer naj bi se izboljševala učinkovitost kmetijstva
- intervencije za zagotavljanje primerne in uravnotežene ponudbe osnovnih živil na trgu, s čimer naj bi se zadovoljeval interes potrošnikov
- intervencije za celostno urejanje podeželja in obnovo vasi, s čimer naj bi se ohranjala poseljenost in družbena enakost kmetov.

Zakon o cenah (sprejet leta 1991) ter Zakon o posebnih dajatvah pri uvozu kmetijskih proizvodov in živil (sprejet leta 1993) nudita zaščito domačim pridelovalcem pred tujo (nelojalno) konkurenco. Zakon o cenah vladi omogoča določitev cen za posamezen proizvod ali storitev, če pride na trgu do hudih motenj. Po Zakonu o posebnih dajatvah pri uvozu kmetijskih proizvodov in živil lahko vlada z namenom zaščite kmetijske pridelave in zagotavljanja stabilnosti trga uvede posebne in sezonske posebne uvozne dajatve.

Na začetku 90ih let so bile sprejete nekatere odločitve, ki so vplivale na posebno strukturo slovenskih kmetij. V prvi vrsti je šlo za vračanje državnega premoženja v zasebno last¹⁸. Jugoslavija¹⁹ je namreč z različnimi zakoni podržavila nekatera kmetijska zemljišča, ki so bila potem do osamosvojitve Slovenije v lasti države. Reprivatizacijo urejata Zakon o denacionalizaciji²⁰ (sprejet leta 1991) ter Zakon o ponovni vzpostavitvi agrarnih skupnosti²¹ ter vrnitvi njihovega premoženja in pravic (sprejet leta 1994).

Zakon o dedovanju kmetijskih gospodarstev (sprejet leta 1995) preprečuje drobitev zaščitenih kmetij²². Namen zakona je ustvarjati možnosti za ohranitev ter krepitev gospodarske, socialne in ekološke funkcije kmetij, s čimer se ohranja paritetni dohodek kmetov in ne dviguje učinkovitost kmetijstva.

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (sprejet leta 1992) kmete obravnava kot samostojno skupino. Glede možnosti zavarovanja in pravic so kmetje izenačeni z drugimi kategorijami zavarovancev, medtem ko imajo nekatere ugodnosti pri neizpolnjevanju obveznosti²³ (Poročilo ..., 1997). Po Zakonu o pogojih, pod katerimi se kmetom zmanjšani ali odpisani prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje štejejo za plačane (sprejet leta 1992) se ti lahko zmanjšajo ali odpišejo v primeru elementarnih nesreč, saj te povzročijo škodo na pridelku ter s tem na donosu oz. dohodku kmečkega gospodarstva.

Od začetka tranzicije je Slovenija podpisala številne trgovinske sporazume (Priloga C), s čimer je postopoma odpirala svoje meje in hkrati izboljševala dostop slovenskih proizvodov na tuje trge (Erjavec in drugi, 2001a). Ti sporazumi so posredno vplivali na

¹⁸ V Sloveniji je bilo ob osamosvojitvi v zasebni lasti 83% kmetijske in 88% obdelovalne zemlje (Strategija..., 1992), zaradi česar proces vračanja nacionaliziranega premoženja ni pomembneje strukturo lastništva.

¹⁹ Slovenija kot del Jugoslavije je bila, poleg Poljske, edina, ki ji je kljub vladajoči socialistični politiki uspelo obdržati precejšen del sredstev kmetijske proizvodnje v zasebni lasti (Turk, 1992).

²⁰ Denacionalizacija pomeni vračanje podržavljenega (z agrarno reformo, nacionalizacijo, zaplembami, itd.) premoženja (Zakon ..., 1991b).

²¹ Agrarna skupnost je skupnost fizičnih in pravnih oseb (s skupnimi pravicami, dolžnostmi in obveznostmi) na podlagi pogodbe (Zakon ..., 1994).

²² Zaščiten kmetija je kmetijska oz. kmetijsko gozdarska gospodarska enota v lasti ene fizične osebe ali lasti, solasti (starša in njegovega otroka, posvojenca ali otrokovega potomca) ali skupni lastnini zakonskega para ter obsega najmanj 5 ha in ne več kot 100 ha primerljive kmetijske površine (Zakon ..., 1995).

²³ Oproščeni so plačevanja prispevka delodajalca, ki se tako pokriva iz proračuna (Poročilo ..., 1997).

oblikovanja kmetijske politike, saj morajo vse podpisnice upoštevati sprejeta določila. Uredba o dumpinškem in subvencioniranem uvozu (sprejeta leta 1994), ki dovoljuje možnost uvedbe začasne ali protidumpinške dajatve oz. kompenzacijske carine, tako upošteva nekatera določila GATT oz. WTO²⁴.

6.1.2 Podpore kmetijstvu in kmetom

Sredstva proračuna namenjena Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP) so se v obravnavanem obdobju relativno zmanjšala (glej preglednico 6.3). Poleg MKGP so sredstva v primarno dejavnost namenjala tudi nekatera druga ministrstva (glej preglednico 6.4).

Preglednica 6.3: Proračun Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 1991 do 1995

	Sprejeti proračun		Poraba	
	v mil SIT	v %	v mil SIT	v %
1991	2.572,4	3,69	2.744,7	3,28
1992	7.388,7	4,24	7.565,1	3,27
1993	9.331,4	3,20	8.808,0	2,72
1994	10.760,9	2,64	10.893,0	2,62
1995	14.030,5	2,75	14.692,3	2,90

Vir: Zaključni račun ..., 1995a, Zaključni račun ..., 1995b, Zaključni račun ..., 1995c, Zaključni račun ..., 1998, Zaključni račun ..., 1999

MKGP je leta 1995 razpolagalo z vsemi sredstvi intervencij kmetijstvu, razen sredstev pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki so ostala v pristojnosti Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve.

²⁴ Določila GATT oz. danes WTO posegajo na različna področja, predvsem (ne)zaščite kmetijstva oz. liberalizacije trgov s kmetijskimi proizvodi in živili ter trajnostnega razvoja in multifunkcionalnosti. Med pomembnejšimi so zahteva, da so vsi necarinski ukrepi in sistem posebnih uvoznih dajatev podrejeni WTO, prepoved izvoznih podpor in zahteva po prehajanju na ukrepe zelene skupine oz. škatle (Erjavec in drugi, 2001a).

Preglednica 6.4: Proračunske podpore kmetijstvu po ministrstvih , 1991 do 1995 (v mil SIT)

	1991	1992	1993	1994	1995
Proračunske podpore kmetijstvu (MKGP)	...	5.099,8	6.633,2	8.052,4	9.255,2
- v %		76,7	86,4	87,7	86,1
Proračunske podpore drugih ministrstev ¹	...	1.046,8	172,1	3,9	-
Prispevek za PIZ ²	...	501,1	872,2	1.123,3	1.494,2
Skupaj	...	6.647,7	7.677,5	9.179,6	10.749,4

¹ Izvozna nadomestila (Ministrstvo za finance), obramba pred točo (Ministrstvo za okolje in prostor), cenovne podpore in regresi (Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj).

² Pokojninsko in invalidsko zavarovanje (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve).

Vir: Poročilo..., 1997

Sredstva (preglednica 6.5) namenjena doseganju večje družbene enakosti kmetov so naraščala. V obravnavanem obdobju so narasla za več kot 10% (s 55 na 66%). Povečali so se izdatki za ukrepe tržno-cenovne politike²⁵ (s 27 na 36%) in izdatki za plačila na hektar ali glavo²⁶ (na 7%), medtem ko so se zmanjšali izdatki za ukrepe zniževanja stroškov (s 27 na 23%). Sredstva namenjena dvigovanju učinkovitosti kmetijstva so se znižala za 7% (s 18 na 11%).

Izdatki namenjeni varovanju in ohranjanju okolja (glej preglednico 6.5) so se štirikratno povečali (s 0,3 na 1,2%). Okoljska plačila, ki so se v tem obdobju izplačevala v okviru planinske paše in genske banke, so največji delež dosegla leta 1993 (dobra 2%), v naslednjih letih je njihov delež upadal.

²⁵ Slovenija je v obravnavanem obdobju določala cene (t.i. administrativne cene) določenih pridelkov – cene mleka, pšenice, rži, sladkorne pese so zato določene s tržnimi redi oz. z uredbo vlade (mleko). (Poročilo ..., 1997).

²⁶ Slovenija je plačila na ha oz. glavo uvedla kot nadomestilo cenovnim dodatkom. Ta plačila niso breme za potrošnika temveč za proračun (Erjavec in drugi, 2001a).

Preglednica 6.5: Sredstva v kmetijstvo, 1991 do 1995 (v %)

	1991	1992	1993	1994	1995
Družbena enakost kmetov					
Ukrepi tržno-cenovne politike	...	27,4	33,3	35,0	36,0
Ukrepi za zniževanje stroškov	...	27,1	25,6	24,3	23,0
Plačila na hektar ali glavo	...	0,3	2,0	1,8	6,8
Skupaj	...	54,8	60,9	61,1	65,8
Učinkovitost kmetijstva					
Podpore naložbam v kmetijstvo in živilsko industrijo	...	18,2	17,3	14,1	11,2
Interesi potrošnikov in države					
Drugo ¹	...	27,0	21,7	24,8	23,1
- okoljska plačila	...	0,3	2,1	1,9	1,2

¹ Splošne storitve in nerazporejene podpore.

Vir: Erjavec in drugi, 2001a

6.1.3 Stanje in spremembe v slovenskem kmetijstvu

Delež kmetijstva v bruto domačem proizvodu (BDP) se je nekoliko zmanjšal (za 1%) ter s tem pomen kmetijstva v gospodarstvu. Zmanjšal se je delež zaposlenih v kmetijstvu (za slaba 2%) (glej preglednico 6.6).

Preglednica 6.6: Delež kmetijstva v BDP in zaposlenost v kmetijstvu, 1991 do 1995 (v %)

	1991	1992	1993	1994	1995
Delež kmetijstva ¹ v BDP	5,2	5,2	4,5	4,0	3,9
Zaposlenost v kmetijstvu	8,3	7,7	7,5	6,9	6,4

¹ Vključno z gozdarstvom, lovom in ribolovom.

Vir: Erjavec, Emil, Rednak, Miroslav, Volk, Tina (2001a): *Pregled kmetijske politike: Slovenija*. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ljubljana, str. 39.

Zmanjšal se je obseg kmetijske zemlje (za 9,1%), v kateri prevladuje travinje (travniki in pašniki), na račun gozdov, katerih obseg je narasel (Priloga D). Stopnja samooskrbe je bila nizka (Priloga E).

Delež izvoza kmetijskih proizvodov se je zmanjšal za skoraj 3%. Delež uvoza je po začetnem padcu malo narasel ter potem padel pod raven iz leta 1992. Skupno je delež uvoza padel za dober 1%. Blagovna bilanca je ostajala negativna. Pokritost uvoza z izvozom se je zmanjševala (s 69 na 41%) (glej preglednico 6.7).

Preglednica 6.7: Blagovna menjava kmetijskih proizvodov, 1991 do 1995 (v mil USD)

	1991	1992	1993	1994	1995
Izvoz	...	446	298	337	329
Delež v skupni blagovni menjavi	...	6,7	4,9	4,9	4,0
Uvoz	...	648	584	672	794
Delež v skupni blagovni menjavi	...	9,6	9,0	9,2	8,4
Pokritost uvoza z izvozom (v %)	...	68,8	51,0	50,1	41,5

Vir: Primarna dejavnost..., 2002

Cene kmetijskih pridelkov (glej preglednico 6.8) so se od leta 1993 realno zviševale. Hitrost rasti se je spreminjala iz leta v leto glede na tekočo kmetijsko politiko ter višino njenih tržno-censkih podpor.

Preglednica 6.8: Indeksi cen kmetijskih pridelkov pri proizvajalcih, 1991 do 1995 (prejšnje leto = 100)

	1991	1992	1993	1994	1995
Cene kmetijskih pridelkov	...	313,6	118,7	124,8	113,3

Vir: Poročilo ..., 1997

Stopnja doseženega paritetnega dohodka se je gibala med 67 in 88%. Po začetnem padcu se je doseženi dohodek kmetov dvignil, a le malo približal paritetnemu (za 0,2%). Višina kmečkih pokojnin (SZK) je bila nižja (za okoli 20%) od pokojnin zaposlenih v

drugih sektorjih (PIZ). V obravnavanem obdobju se je le za okoli 3% približala PIZ (glej preglednico 6.9).

Preglednica 6.9: Dohodek kmetov in stopnja primerljivosti pokojnin (v %)

	1991	1992	1993	1994	1995
Neto dodana vrednost (doseženi dohodek) ¹	...	173	147	185	266
Stopnja doseženega paritetnega dohodka ²	...	87,9	67,3	72,1	88,1
Stopnja primerljivosti pokojnin ³	...	78,3	77,2	83,7	81,2

¹ v mil ECU

² Vkalkurirani (paritetni) dohodek/doseženi dohodek

³ SZK/PIZ * 100

Vir: Poročilo ..., 1997

6.2 KMETIJSKA POLITIKA V SLOVENIJI V LETIH 1996 DO 2003

6.2.1 Kmetijska zakonodaja

6.2.1.1 Program reforme kmetijske politike 1999 - 2002

Kmetijska politika, kot se je vodila v prvi polovici 90ih let, se je izkazala za predrago in neučinkovito. Program reforme kmetijske politike 1999 – 2002, sprejet leta 1998 (v nadaljevanju Program reforme), naj bi uvedel primernejše ukrepe (neposredna plačila oz. proračunska podpora namesto tržno-cenovnih podpor), posvetil več pozornosti strukturnim, okoljevarstvenim ukrepom in ukrepom za razvoj podeželja, pripomogel k približevanju Evropski uniji²⁷ in razbremenil kmetijstvo pritiskov pogajanj WTO o liberalizaciji trgovine s kmetijskimi proizvodi in živili²⁸ (Program reforme..., 1998,

²⁷ O tem priča tudi opredelitev reforme kot pogajalskega izhodišča Slovenije v pogajanjih za vstop v Evropsko unijo (Prilogi F, G), saj naj bi bila reforma »sama po sebi zapis večine pogajalskih izhodišč (Program reforme ..., 1998:45).«.

²⁸ Vsa pogajanja do danes so bila neuspešna, interesi velikih in bogatih držav (predvsem EU in ZDA) se namreč razlikujejo od interesov revnejših. Spremembe v smeri liberalizacije trgovine s kmetijskimi proizvodi in živili so majhne in predvsem tehnične narave, saj razvite države niso pripravljene ukiniti nekatere ukrepe agrarnega protekcionizma (<http://www.ekonomist.co.yu/magazin/em172/glo/glo3.htm>).

Erjavec in drugi, 2001a). Cilji (glej preglednico 6.10) so, v primerjavi s Strategijo, ostali skorajda nespremenjeni.

Preglednica 6.10: Cilji kmetijske politike v Programu reforme kmetijske politike 1999 – 2002 (sprejet leta 1998)

<i>Družbena enakost kmetov</i>
- oblikovanje konkurenčnih kmetij
<i>Učinkovitost kmetijstva</i>
- posodobitev kmetijstva in živilsko predelovalne industrije
- splošni dvig konkurenčnosti živilsko predelovalne industrije
- podpora prestrukturiranju kmetijstva
<i>Multifunkcionalnost kmetijstva</i>
- usmerjanje k ekosocialnemu tipu kmetijstva ob uveljavljanju modela družinskih kmetij in okolju prijazne pridelave
- celostni razvoj podeželja z ohranjanjem značilne podeželske krajine in poseljenosti ter zaustavitev procesov zaraščanja
<i>Širši družbeni interesi</i>
- uresničevanje nekaterih makroekonomskih ciljev države
<i>Drugi cilji</i>
- uresničevanje Strategije razvoja slovenskega kmetijstva
- prilagajanje zahtevam Evropske unije z oblikovanjem primerljive kmetijske politike, ki bo omogočala prehod na program podpor in koncept kmetijstva v Evropski uniji
- pridobitev predpristopne pomoči Evropske unije

Vir: Program reforme ..., 1998

Oblikovani cilji se uresničujejo na podlagi štirih stebrov (priloga H). V ciljih je poudarjena usmerjenost v sonaravno kmetijstvo, z oblikovanimi ukrepi (neposredna plačila, s katerimi se ohranja paritetni dohodek kmetov) bližje ureditvi Evropske unije. Cilji kmetijskih politik Slovenije in Evropske unije so bili primerljivi že pred začetkom pogajanja za vstop v Evropsko unijo na področju kmetijstva (Priloga I). Velika pozornost je namenjena potrebi po bolj konkurenčnem kmetijstvu in posledično manjših tržno-cenovnih podporah kmetijstvu.

Spremembe, kot jih predvideva program reforme, naj bi imele pomembne učinke na gospodarski in družbeni razvoj. Med drugim naj bi padle cene kmetijskih pridelkov in živil (interes potrošnikov), dvignila naj bi se kakovost in raznolikost ponudbe kmetijskih pridelkov in živil (interes potrošnikov) ter konkurenčnost na domačem in tujih trgih s kmetijskimi proizvodi in živili (interes kmetijstva) (Internet 2²⁹).

Za izvajanje reforme je bilo potrebno spremeniti zakonske osnove za izvajanje kmetijske politike, tako je bil leta 2000 sprejet Zakon o kmetijstvu. Istega leta se je začela formalno³⁰ izvajati reforma.

6.2.1.2 Slovenski kmetijsko okoljski program

Slovenski kmetijsko okoljski program³¹, sprejet leta 2001 (SKOP), je opredeljen v okviru II. stebra reforme kmetijske politike. Bistveni cilj SKOP je zagotavljanje sonaravne kmetijske dejavnosti ter trajnostnega razvoja podeželja ob upoštevanju varovanja okolja (Program reforme ..., 1998). Gre za upoštevanje širših družbenih interesov in ne interesov kmetijstva ter le deloma interesov kmetov, ki so upravičeni do nekaterih sredstev v primeru usmeritve v okolju prijazno oz. sonaravno kmetovanje. Poleg tega SKOP pomeni prilagajanje zahtevam Evropske unije ter s tem pridobivanje sredstev iz strukturnih skladov Evropske unije.

V okviru SKOP se kmetijstvu namenjajo proizvodno nevezane, ciljno usmerjene neposredne podpore (EKO 2 in EKO 3), ki se kmetijskim pridelovalcem izplačujejo v okviru naslednjih skupin:

- I. skupina – zmanjševanje negativnih vplivov na okolje
- II. skupina – ohranjanje naravnih danosti, biotske pestrosti, rodovitnosti tal in tradicionalne kulturne krajine
- III. skupina – varovanje zavarovanih območij in

IV. skupina (izobraževanje), ki ni mišljena kot ukrep.

²⁹ http://www.sigov.si/mkgp/slo/skop/slovenija_in_slovensko_kmetijstvo/2_4html

³⁰ Reformni procesi se odvijajo že od sredine 90ih. Dejanskega začetka reforme ni moč natančno opredeliti (Erjavec in drugi, 2001b).

³¹ Pred tem so se izvajali naslednji ukrepi na področju varovanja okolja: genska banka, integrirana pridelava, preprečevanje erozije vinogradov, ekološko kmetovanje, planinska paša in izravnalna plačila na območjih z omejenimi dejavniki za kmetijstva (Slovenski kmetijsko okoljski program, 2001).

6.2.1.3 Zakon o kmetijstvu

Zakon o kmetijstvu (glej preglednico 6.11) je omogočil formalno izvajanje reforme, olajšal pristop k Evropski uniji ter bil pomemben korak k usklajevanju kmetijske politike in implementacijskega sistema s Skupno kmetijsko politiko Evropske unije (SKP) (Erjavec in drugi, 2001a).

Preglednica 6.11: Cilji in ukrepi kmetijske politike v Zakonu o kmetijstvu (sprejet leta 2000)

<i>Družbena enakost kmetov</i>	
- zagotavljanje primerne dohodkovne ravni kmetijskim gospodarstvom	
<i>Učinkovitost kmetijstva</i>	
- trajno povečevanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva	
<i>Multifunkcionalnost kmetijstva</i>	
- ohranjanje poseljenosti podeželja in krajine	
- varstvo kmetijskih zemljišč pred onesnaževanjem in nesmotrno rabo	
- uresničevanje načel varstva okolja in ohranjanja narave	
<i>Interesi potrošnikov</i>	
- stabilna pridelava kakovostne in čim cenejše hrane	
- zagotavljanje prehranske varnosti	
<i>Ukrepi kmetijske tržno cenovne politike</i>	<i>Ukrepi kmetijske strukturne politike</i>
- določitev cen	- podpore kmet. dejavnosti na območjih z omejenimi možnostmi za kmet. dejavnost
- neposredna plačila	- podpore okolju prijazni kmet. dejavnosti
- intervencijski ukrepi na domačem trgu	- podpore naložbam v kmet. gospodarstva
- ukrepi za pospeševanje prodaje in porabe	- podpore mladim kmetom in zgodnjemu upokojevanju kmetom ter osebam, ki se ukvarjajo s kmetijstvom
- ukrepi za omejevanje pridelave oz. proizvodnje	- podpore predelavi kmet. pridelkov in živil
- uvozna in izvozna dovoljenja	- podpore razvoju podeželja
- posebne uvozne dajatve	
- carinske kvote	
- zaščitni ukrepi in varščine	

Vir: Zakon ..., 2000

6.2.1.4 Drugi zakonodajni akti v obdobju 1996 do 2003

Zakon o kmetijskih zemljiščih (sprejet leta 1996) obravnava zaščitene kmetije in različne okoliščine delitve oz. dedovanja zaščitene kmetije, kmetijska zemljišča, območja z omejenimi dejavniki (ki v tem zakonu še niso usklajeni s klasifikacijo Evropske unije (Priloga K)) ter agrarne operacije. Pri kmetijskih zemljiščih na prvo mesto postavlja potrebo po dobrem gospodarjenju³², varovanju okolja ter ohranjanju trajnosti zemljišča, kar uvrščamo med družbene interese. V okviru agrarnih operacij³³ loči različne oblike le teh, skupni namen vseh pa je izboljšati pogoje obdelave, kar je v interes kmetijstva.

Zakon o živinoreji (sprejet leta 2002) poudarja pomen sonaravnega kmetijstva oz. v tem primeru sonaravne živinoreje ter potrebo po povečanju konkurenčnosti živinoreje. Prvo je v širšem družbenem interesu, drugo v interesu kmetijstva.

Za slovenskega kmeta pomembna dopolnilna dejavnost na kmetiji, saj pogosto premajhna kmečka posestva ne zagotavljajo dovoljšnega dohodka, je prvič konkretnije omenjena v Zakonu o kmetijstvu ter podrobneje v Uredbi o vrsti, obsegu in pogojih za opravljanje dopolnilnih dejavnosti na kmetiji (sprejeta leta 2001), ki postavlja količinske omejitve³⁴ ukvarjanja s to dejavnostjo in tako (negativno) vpliva na višino dohodka tistega, ki se z njo ukvarja.

Od leta 1996 kmetje nimajo več pravic zavarovati se za ožji obseg pravic. Zavarovati se morajo najmanj na podlagi najnižje pokojninske osnove in plačevati prispevek, predviden za širši obseg pravic (Poročilo ..., 1997).

³² Načelo dobrega gospodarjenja zahteva, da vsak kmet izvaja vsaj minimalne tehnološke postopke obdelave, ki bi jih izvajal razumen kmet ob upoštevanju kmetijske zakonodaje. Ekonomske dejavnosti mora vsak kmet izvajati brez dolgoročnih negativnih vplivov na okolje (glej Program razvoja ..., 2004:92).

³³ Agrarne operacije se nanašajo na urejanje kmetijskih zemljišč z namenom izboljšati pogoje obdelave le-teh. Ločimo melioracije (hidro- in agro-melioracije), komasacije, arondacije in medsebojno menjavo kmetijskih zemljišč (Zakon ..., 1996).

³⁴ Ne sme se preseči dohodek na polnoletnega družinskega člana v višini 1,5 povprečne plače na zaposlenega v republiki Sloveniji v preteklem letu. V območjih z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost se ta dovoljeni dohodek dvigne na 3,0 povprečne plače na zaposlenega v Republiki Sloveniji v preteklem letu (Uredba ..., 2001).

6.2.2 Podpore kmetijstvu in kmetom

V obravnavanem obdobju se je proračun MKGP (glej preglednico 6.12) realno povečeval. Delež realiziranih sredstev se je povečal za dober 1%. Dvig je najvidnejši za leto 1999, ko so se že izvajali nekateri programi reforme, zaradi implementacije le-te so se proračunska sredstva namenjena kmetijstvu nadalje dvigovala.

Preglednica 6.12: Proračun Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 1996 do 2003

	Sprejeti proračun		Poraba	
	v mil SIT	v %	v mil SIT	v %
1996	16.787,9	2,96	17.005,7	2,77
1997	23.370,2	3,14	22.391,4	2,97
1998	27.322,3	3,14	25.592,7	2,94
1999	30.987,8	3,22	33.225,1	3,45
2000	42.445,6	4,01	36.931,1	3,59
2001	46.462,6	3,84	44.322,4	3,71
2002	53.981,4	4,00	47.258,9	3,60
2003	58.497,5	4,04	54.016,6	3,70

Vir: Zaključni račun ..., 2000a, Zaključni račun ..., 2000b, Zaključni račun ..., 2002a, Zaključni račun ..., 2002b, Zaključni račun ..., 2003a, Zaključni račun ..., 2003b, Zaključni račun ..., 2004, Zaključni račun ..., 2005

Manjši delež v kmetijstvo od leta 2000 namenjajo tudi nekatera druga ministrstva (glej preglednico 6.13), največ ministrstvo za okolje in prostor (MOP). Skupni delež sredstev drugih ministrstev (brez prispevkov za PIZ) se je leta 2001 dvignil za 4% in je znašal dobrih 15% vseh proračunskih podpor kmetijstvu.

Preglednica 6.13: Proračunske podpore kmetijstvu po ministrstvih, 1996 do 2003 (v mil SIT)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
MKGP	10.866	15.403	17.628	24.073	26.531	31.750	...	...
- v %	97,8	100,0	100,0	100,0	89,4	85,4		
MOP	/	/	/	/	2.970	5.052	...	...
MF	/	/	/	/	188	377	...	...
MG ¹	240	/	/	/	/	/	...	...
Skupaj	11.106	15.403	17.628	24.073	29.689	37.179	...	...
Prispevek za PIZ	2.822	3.066	3.332	3.494	4.456	3.597	...	...
Skupaj	13.928	18.469	20.950	27.567	34.145	40.776	...	...

¹ Ministrstvo za gospodarstvo.

Vir: Poročilo ..., 2004

Do leta 1998 se je delež izdatkov za doseganje družbene enakosti kmetov zmanjševal (s 61 na 55%). Leta 1999 so ti izdatki narasli in presegli raven iz leta 1996 za dobre 3%. Sredstva tržno-cenovne politike so se dvignila s 24 na 37%. Plačila na ha ali glavo so narasla za 3%. Ukrepi za zniževanje stroškov³⁵ so padli za dobrih 13%.

V obdobju 1996 do 1998 so izdatki podporam naložbam v kmetijstvo in živilsko industrijo rasli (s 18 na 21%). Trend rasti se je prekinil leta 1999, ko so izdatki za doseganje večje učinkovitosti kmetijstva padli pod raven (za okoli 2,5%) iz leta 1996. Proračunski izdatki namenjeni dvigovanju učinkovitosti kmetijstva so bili v tem štiriletnem obdobju, glede na ostali dve skupini izdatkov, najnižji.

Leta 2001 je moč opaziti porast izdatkov za okolje, saj sta se, poleg genske banke in planinske paše, začela izvajati tudi ukrepa integrirane pridelave in ekološkega kmetovanja (glej preglednico 6.14).

³⁵ Ukrepi za zniževanje stroškov v kmetijstvu so se zmanjšali vzporedno z uvedbo neposrednih plačil. Neposredna plačila za prirajo mesa so bila uvedena v letih 1995 in 1996, neposredna plačila na površino za sladkorno peso in hmelj leta 1998 ter plačila na površino za poljščine v letih 1999 in 2000. Razširjena in spremenjena so bila neposredna plačila na glavo v živinoreji (Rednak in drugi, 2003)

Preglednica 6.14: Sredstva v kmetijstvo, 1996 do 1999 (v %)

	1996	1997	1998	1999
Družbena enakost kmetov				
Ukrepi tržno-cenovne politike	23,9	21,1	24,9	36,6
Plačila na hektar ali glavo ¹	17,3	18,9	18,2	20,2
Ukrepi za zniževanje stroškov	21,3	17,3	12,0	7,9
Skupaj	61,5	57,3	55,1	64,7
Učinkovitost kmetijstva				
Podpore naložbam v kmetijstvo in živilsko industrijo	16,7	17,6	20,7	14,3
Interesi potrošnikov in države				
Drugo	20,8	25,1	24,2	21,0
- okoljska plačila	1,0	0,8	0,6	1,2
Skupaj	100	100	100	100

¹ Leta 1996 so se v neposredna plačila preoblikovala izravnalna plačila za območja s težjimi razmerami za kmetijsko dejavnost.

Vir: Erjavec in drugi, 2001a

Od leta 2000 se večinski delež proračunskih sredstev namenjenih kmetijstvu izplačuje v okviru reforme (v povprečju okoli tri četrtine vseh proračunskih izdatkov MKGP za kmetijstvo). Za doseganje večje družbene enakosti kmetov se namenja večinski delež sredstev reforme. Skupno ta delež pada na račun zniževanja sredstev namenjenih ukrepom tržno-cenovne politike (s 65 na 61%). Sredstva namenjena razvoju podeželja so narasla za okoli pol odstotka in presegla mejo 2%.

Sredstva za prestrukturiranje kmetijstva niso imela enotnega trenda rasti ali padanja. Leta 2003 so bila ta sredstva za slab odstotek nižja kot leta 2000. Ta skupina sredstev je najmanjša, za izdatki namenjenimi doseganju večje enakosti kmetov in izdatki za okolje v okviru SKOP, ki se je dvignil za dobre 4% (s 18 na 22%) (glej preglednico 6.15).

Preglednica 6.15: Sredstva v okviru reforme, 2000 do 2003 (v %)

	2000	2001	2002	2003
Družbena enakost kmetov				
Ukrepi tržno-cenovne politike	65,0	63,8	62,3	61,0
Razvoj podeželja	1,7	3,8	2,5	2,1
Skupaj	66,7	67,6	64,8	63,1
Učinkovitost kmetijstva				
Prestrukturiranje kmetijstva	15,7	12,0	8,8	15,0
Interesi potrošnikov in države				
SKOP	17,6	20,4	26,3	21,9
Delež reforme v vseh izdatkih za kmetijstvo ¹	83,8	67,4	72,2	73,0

¹ Vključno z gozdarstvom in ribištvom.

6.2.3 Stanje in spremembe v slovenskem kmetijstvu

Delež kmetijstva v BDP se je v obravnavanem obdobju zmanjševal in je bil leta 2003 za slaba 2% nižji kot leta 1996. Prav tako je padal delež zaposlenih v kmetijstvu (s 16 na 11%) (glej preglednico 6.16). Pomen kmetijstva v celotnem gospodarstvu se je zato zmanjševal. Produktivnost kmetijstva ostaja nizka.

Preglednica 6.16: Delež kmetijstva v BDP in zaposlenost v kmetijstvu, 1996 do 2003 (v %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Delež kmetijstva v BDP	4,5	4,3	4,2	3,7	3,5	3,3	3,1	2,6
Zaposlenost v kmetijstvu ¹	13,6	13,5	13,1	12,4	11,9	11,4	11,1	10,8

¹ Vključno z lovom in gozdarstvom.

Vir: Statistični letopis ..., 2005

Delež kmetijstva v skupni blagovni menjavi se je zmanjševal, saj sta se zmanjševala tako delež izvoza kmetijskih proizvodov (za pol odstotka) kot tudi delež uvoza (za slaba 2%). Blagovna bilanca ostaja negativna, vendar je moč opaziti vedno večjo pokritost uvoza z izvozom. Ta se je dvignila za dobrih 7% (s 45 na 52%) (glej preglednico 6.17).

Preglednica 6.17: Blagovna menjava kmetijskih proizvodov, 1996 do 2003 (v mil USD)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Izvoz	353	334	354	337	327	345	...	...
Delež v skupni blagovni menjavi	4,2	4,0	3,9	3,9	3,7	3,7	...	...
Uvoz	792	745	741	686	645	666	...	...
Delež v skupni blagovni menjavi	8,4	8,0	7,3	6,8	6,4	6,6	...	...
Pokritost uvoza z izvozom (v %)	44,5	44,8	47,8	49,1	50,8	51,8	...	...

Vir: Primarna dejavnost..., 2002

Cene kmetijskih pridelkov so v obravnavanem obdobju od leta 1997 dalje realno padale. (glej preglednico 6.18). Padec je bil največji v letih 1998 in 1999, ko so v veljavo stopili nekateri trgovinski sporazumi o sproščanju trgovine s kmetijskimi proizvodi. Hkrati so padle svetovne cene nekaterih proizvodov (Poročilo ..., 2004).

Preglednica 6.18: Indeksi cen kmetijskih pridelkov, 1996 do 2003 (nominalno, predhodno leto = 100)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Inflacija	109,7	109,1	107,9	106,1	108,9	108,4	107,5	...
Cene kmetijskih pridelkov	112,4	108,6	100,4	99,6	106,3	109,0	101,5	...

Vir: Poročilo ..., 2004

Delež kmetijske zemlje (Priloga K) se je zmanjšal (za slab 1%). Samooskrba (Priloga L) ostaja nizka, struktura le-te se ni bistveno spremenila, saj še vedno dosegamo presežke

pri mleku in perutninskem mesu, medtem ko krompir, vino in ostalo meso ostajajo malo pod potrebami prebivalstva.

Doseženi dohodek kmetov je rasel med leti 1996 in 1998, sledilo je padanja le-tega do leta 2001. Naslednje leto se je povečal na najvišjo vrednost v tem obdobju, leto kasneje je zopet padel. Podjetniški dohodek³⁶ je največjo vrednost dosegel leta 2002. Stopnja primerljivosti pokojnin se je zniževala in leta 2001 bila za okoli 3,5% nižja kot leta 1996 (glej preglednico 6.19).

Preglednica 6.19: Dohodek kmetov in stopnja primerljivosti pokojnin, 1996 do 2003
(v bil SIT)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Neto dodana vrednost (doseženi dohodek)	40,0	52,1	53,6	51,7	51,7	47,1	69,3	47,3
Podjetniški dohodek	28,5	41,0	42,2	38,4	43,1	40,3	62,0	...
Stopnja primerljivosti pokojnin (v %)	77,8	77,5	77,2	76,1	75,3	74,1	...	...

Vir: Internet 3³⁷

³⁶ Poslovni presežek minus plačane rente minus plačane obresti plus dobljene obresti.

³⁷ http://www.stat.si/novice_poglej.asp?ID=189

7 SKLEP

Slovenija je z osamosvojitvijo prevzela vse do tedaj zvezne pristojnosti urejanja vseh področjih družbenega življenja. Tranzicija v tržno gospodarstvo in demokratični sistem je bila, zaradi decentraliziranosti Jugoslavije, lažja. Na področju kmetijske politike so republike že pred razpadom Jugoslavije imele nekatere pristojnosti pri strukturi politiki in politiki razvoja podeželja (Bojnec, 1992, Erjavec in drugi, 2001a).

Leta 1992 je Slovenija oblikovala Strategijo razvoja slovenskega kmetijstva, v kateri so bili oblikovani cilji kmetijske politike, ki se do danes niso spremenili. Cilji, postavljeni v Strategiji, so bili zastavljeni širše kot v Jugoslaviji³⁸, ko je bil poudarjen interes potrošnika in konkurenčnost oz. učinkovitost (intenzivnega) kmetijstva, ter bližje mednarodno sprejeti usmeritvi sonaravnega kmetijstva ter trajnostnega razvoja.

Cilji Strategije so upoštevali interese vseh javnopolitičnih igralcev:

- interes potrošnikov po kakovostni, cenovno ugodni hrani in prehranski varnosti
- interes kmetijstva po povečanju konkurenčnosti kmetijske proizvodnje, ki je tako najpomembnejši element učinkovitosti kmetijstva
- interes kmetov po paritetnem dohodku, kakor slovenski odločevalci razumejo oz. zagotavljajo družbeno enakost kmetov.

Slednji cilj je le deloma zastopal interes vseh kmetov enakovredno, saj so se zaradi favoriziranja nadpovprečno produktivnih kmetov pojavljale razlike znotraj skupine kmetov. »Shema cenovne podpore kmetom na podlagi obsega outputa ponavadi najbolj koristi tistim, ki so te podpore najmanj potrebni (Josling, 1995:214).«

Kot najprimernejša pot za implementacijo strategije oz. za doseganje v njej oblikovanih ciljev je bil v Strategiji ponujen scenarij 3, ki je pomenil usmeritev v sonaravno kmetijstvo, v katerem učinkovitost kmetijstva in družbena enakost kmetov ne igrata najpomembnejše vloge ter sledita ciljem multifunkcionalnosti kmetijstva ter ciljem mednarodno sprejetega standarda trajnostnega razvoja (ohranjanje podeželja – poseljenosti, kulturne krajine, kmetijske zemlje).

³⁸ Glavna cilja jugoslovanske kmetijske politike sta bila zagotoviti prehransko varnost ter zadovoljiti potrebe po hrani (Erjavec in drugi, 2001a).

Taka hierarhična ureditev se v praksi skozi proračunska sredstva v prvem pod-obdobju ni v celoti realizirala, saj je bila velika večina proračunskih sredstev v obdobju 1991 do 1995 namenjena ukrepom tržno-censke politike oz. doseganju večje družbene enakosti kmetov. Sledili so proračunski izdatki namnjeni doseganju ciljev multifunkcionalnosti kmetijstva in kot zadnji proračunski izdatki za dvigovanje učinkovitosti kmetijstva. To je bilo v skladu z izbranim scenarijem, ki je širše narodnogospodarske interese postavil pred produkcijske interese kmetijstva.

V obdobju 1991 do 1995 so bili sprejeti zakoni, s katerimi so se v zasebno last vračala v obdobju Jugoslavije nacionalizirana kmečka gospodarstva. Zakon o denacionalizaciji (sprejet leta 1991) in Zakon o ponovni vzpostavitvi agrarnih skupnosti ter vrnitvi njihovega premoženja in pravic (sprejet leta 1994) nista pomembneje prispevala k večji družbeni enakosti kmetov ali učinkovitosti kmetijstva. Šlo je predvsem za prekinitev socialističnega obdobja in usmeritev v paradigmo tržnega gospodarstva, ki ne more funkcionirati brez privatne lastnine.

Poleg procesa vračanja kmečkih posesti v zasebno last so bili v prvem obravnavanem pod-obdobju sprejeti zakoni, katerih namen je bil zaščititi domače kmetijstvo oz. dohodke kmetov. Ti akti so Zakon o cenah (sprejet leta 1991), Zakon o posebnih dajatvah pri uvozu kmetijskih proizvodov in živil (sprejet leta 1993) in Uredba o subvencioniranem in dumpinškem uvozu (sprejeta leta 1994). S svojimi ukrepi so ohranjali družbeno enakost kmetov oz. njihov paritetni dohodek ter niso dvigovali konkurenčnosti oz. učinkovitosti kmetijstva. V Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (sprejet leta 1992) so kmetje bili obravnavani kot samostojna skupina, katera je oproščena plačevanja prispevka delodajalca, ki se je zato pokrival iz proračuna. V Zakonu o pogojih, pod katerimi se kmetom zmanjšani ali odpisani prispevki štejejo za plačane (sprejet leta 1992) so se kmetom priznale nekatere olajšave pri izpolnjevanju obveznosti v primeru elementarnih nesreč, ki jim povzročijo izgubo dobička.

Pregled sprejetih normativnih aktov, implementiranih ciljev in njihovih posledic razkrije, da se je največ (finančnih) podpor v prvem obravnavanem pod-obdobju, 1991 do 1995, namenjalo doseganju večje družbene enakosti kmetov (vseskozi več kot polovica proračunskih sredstev). Delež sredstev namenjenih dvigovanju učinkovitosti

kmetijstva se je zmanjševal. Učinkovitost kmetijstva se ni dvignila, saj je bilo za prestrukturiranja kmetijstva in živilske industrije namenjenih premalo sredstev.

Položaj kmetijstva v narodnem gospodarstvu in v blagovni menjavi se je v letih 1991 do 1995 poslabšal. Slovenija je kljub poudarjanju prehranske varnosti in cenovno ugodne domače hrane ostala neto uvoznica, poleg tega je zagotovljena zaščita kmetov dvigovala ceno hrani. Interes potrošnikov po cenovno ugodni hrani ni bil realiziran.

Drugo obravnavano obdobje začinjamo z letom 1996 s podpisom Evropskega sporazuma, s katerim se je Slovenija začela pripravljati za vstop v Evropsko unijo, kar je bil glavni cilj slovenske politike v tem obdobju. Na podlagi sporazuma se je januarja 1997 sprostila trgovina med podpisnicama sporazuma. Trg za kmetijske proizvode in živila se ni popolnoma odprl, ohranile so se nekatere obstoječe trgovinske zaščite, prepovedana je ostala uvedba dodatnih ukrepov zunanjetrgovinske zaščite ali zvišanje že obstoječih ukrepov. To je pomenilo, da je bila trgovina s kmetijskimi proizvodi in živilami neenakopravno vključena v povezovalni proces (Erjavec, 1997).

Slovenija se je približevala ukrepom SKP, medtem ko je primerljivost ciljev slovenske kmetijske politike in SKP velika že pred začetkom pogajanj za vstop v Evropsko unijo na področju kmetijstva. Šok za kmetijstvo in kmete naj bi bil s predhodnim kontinuiranim prilagajanjem ukrepom SKP ob vstopu manjši.

S Programom reforme slovenskega kmetijstva (sprejet leta 1998) naj bi se uvedli primernejši ukrepi oz. ukrepi, ki bi bili bolj primerljivi ukrepom SKP. V prvi vrsti naj bi se zmanjšale tržno-censke podpore, katere naj bi nadomeščale proračunske podpore. Breme naj bi se preneslo s potrošnikov na davkoplačevalce. Cilji se niso mnogo spremenili:

- oblikovanje konkurenčnih kmetij za dvigovanje dohodka kmetov oz. izboljšanje njihove družbene enakosti
- posodobitev kmetijstva, dvig konkurenčnosti živilsko-predelovalne industrije in prestrukturiranje kmetijstva za večjo učinkovitost kmetijstva
- uresničevanje nekaterih makroekonomskih ciljev države, uresničevanje Strategije in prilagajanje zahtevam Evropske unije

- razvoj podeželja (tudi v interesu kmetov po izboljšanju njihove družbene enakosti) in okolju prijaznega kmetijstva kot odraz multifunkcionalnosti kmetijstva.

Programu reforme sta sledila Slovensko kmetijsko okoljski program (sprejet leta 2001) in Zakon o kmetijstvu (sprejet leta 2000), ki je omogočil izvajanje reforme. SKOP povzema nekatere okoljske cilje Strategije, kar pomeni, da so bili nekateri okoljski ukrepi prisotni še pred implementacijo SKOP oz. že leta 1992 ali bolj od srede 80ih, ko je Slovenija začela izvajati ukrep podpore prirerji živali na planinskih pašnikih (Udovč, 2001).

Zakon o kmetijstvu je en ključnih temeljev kmetijske politike vsake države in bi kot tak moral biti sprejet že prej. Po drugi strani je bil tako bližje kmetijski politiki Evropske unije. Cilji Zakona ostajajo skorajda isti kot v Strategiji:

- kakovostna, poceni hrana in prehranska varnost za zagotavljanje interesa potrošnikov
- dvigovanje konkurenčnosti kmetijstva za interes kmetijstva po večji učinkovitosti
- razvoj podeželja in zagotavljanje primerne dohodkovne ravni kmetijskim gospodarstvom za izboljševanje družbene enakosti kmetov.

Poleg ciljev zakon določa tudi ukrepe kmetijske politike, ki jih deli na ukrepe kmetijske tržno-cenovne politike in na ukrepe kmetijske strukturne politike.

Z implementacijo reforme (formalno leta 2000) so se proračunska sredstva za kmetijstvo povečala. Struktura teh podpor se ni bistveno spremenila. Večina sredstev je še vedno namenjena doseganju družbene enakosti kmetov, od tega največ za ukrepe tržno-cenovne politike, tudi zaradi liberalizacije cen, ki so bile posledica implementacije trgovinskih sporazumov. Na drugem mestu so izdatki za SKOP, kar je v skladu z usmeritvijo v sonaravno kmetijstvo in trajnostni razvoj. Na zadnjem mestu ostajajo izdatki za dvigovanje učinkovitosti kmetijstva. Delež kmetijstva v BDP se je zmanjševal, prav tako delež v blagovni menjavi, kjer se je začelo izboljševati razmerje med uvozom in izvozom kmetijskih pridelkov.

Ugotavljamo, da so se cilji v celotnem obravnavanem obdobju (od leta 1991 do leta 2003) le malo spremenili, medtem ko se ukrepi, s premikom k proračunskim podporam in manjšem poudarku na produktivnosti, predvsem v drugem pod-obdobju približali

ukrepom SKP. Kmetijsko politiko v Sloveniji, zaradi postopnih majhnih sprememb, lahko označimo za inkrementalno. Sredstva so se namenjala doseganju vseh zastavljenih ciljev, vendar se je pri tem oblikovala hierarhija, ki je prednost postavljala doseganju večje družbene enakosti kmetov pred dvigovanje učinkovitosti kmetijstva, o čemer priča struktura kmetijskega proračuna in zakonodajni akti s področja kmetijstva.

Kmetijsko politiko v Sloveniji bi lahko označili za reaktivno. O tem najvidneje pričajo uporabljeni ukrepi, saj je večina sredstev, ki jih državna blagajna namenja kmetijstvu, uporabljena v okviru ukrepov tržno-cenovne politike, s katero naj bi ohranjali družbeno enakost kmetov, ki se v obravnavanem obdobju ni pomembneje izboljšala.

Slovenija več podpore namenja kmetom in njihovu interesu po večji družbeni enakosti kot interesu kmetijstva po dvigovanju njegove učinkovitosti³⁹. Našo hipotezo, da Slovenija, pri oblikovanju kmetijske politike, bolj upošteva in zadovoljuje (za državo pomembnejše) interese kmetijstva kot interese kmetov, zavračamo. Stroški za državo in družbo so relativno višji kot bi bili v primeru, če bi Slovenija več podpore namenjala dvigovanju učinkovitosti kmetijstva. V prvem pod-obdobju je bila cena hrane visoka. Po drugi strani se je vseskozi zagotavljalo sredstva za nekatere družbene interese, ki jih združujemo pod pojmom multifunkcionalnost kmetijstva ter zaradi katerih zaključujemo, da oblikovana kmetijska politika družbi ni predstavljala le stroškov.

Kmetijsko politiko v Sloveniji ne moremo označiti za popolnoma napačno ali neuspešno. Prvo ne zaradi preišljenih odločitev odločevalcev, katerih nekatere odločitve so bile napačne (predvsem zanemarjanje pomena dvigovanja učinkovitosti kmetijstva) a nikoli naključne⁴⁰. Drugo ne zaradi doseganja zastavljenih ciljev, pri katerih se je oblikovala hierarhija, kot se je zgodilo tudi pri SKP, saj je težko najti ravnotežje med vsemi vpletenimi interesi. Ukrepi kmetijske politike so se pomembno spremenili (s tržno-cenovnih na proračunske podpore), medtem ko nosilci bremena ostajajo isti (družba – danes predvsem davkoplačevalci, v prvem obdobju večinoma potrošniki).

³⁹ O tem pričajo tudi mnenja naših sogovornikov (Priloge M, N, O).

⁴⁰ Politika je lahko neprimerna, nikoli pa ni uporabljena po nesreči (Josling, 1995).

8 ZAKLJUČEK

Kmetijstvo je najstarejša gospodarska dejavnost, od katere je odvisno preživetje človeštva. Danes v ospredje prihajajo tudi nekatere družbeno pomembne, neekonomske funkcije kmetijstva kot npr. multifunkcionalnost kmetijstva. Ozaveščenost nad pomenom ohranjanja kvalitete zemlje in voda sta odgovorna za razvoj koncepta trajnostnega razvoja, kateremu se kmetijstvo mora prilagoditi.

Na slovensko kmetijstvo vplivajo naravni, ekonomski in socialni dejavniki. Dejavniki, kot so neugodne naravne razmere, razdrobljena posestna struktura, slaba starostna in izobrazbena struktura ter relativno visoki stroški domačih dejavnikov in storitev, imajo negativen vpliv na slovensko kmetijstvo. Učinkovitost kmetijstva in družbena enakost kmetov sta nižji, slabši oz. omejeni. Kmetijska politika v Sloveniji je, pod vplivom navedenih dejavnikov, protekcionistično oz. defenzivno naravnana.

Slovenija je v Strategiji razvoja slovenskega kmetijstva iz leta 1992 kot najprimernejši (za okolje ter vse interese – kmetov, kmetijstva in družbe ter države) tip kmetijstva izbrala sonaravno kmetijstvo. V skoraj petnajstletnem obdobju, od leta 1991 do danes, so se cilji kmetijske politike v Sloveniji le malo spremenili, o čemer priča pregled ciljev v vseh pomembnejših dokumentih kmetijske politike. Najočitnejša sprememba je poudarjanje ohranjanja narave. Ukrepi so se postopoma spreminjali, predvsem zaradi neučinkovitosti ter zaradi prilagajanja Evropski uniji in močnejšemu vključevanju v mednarodne gospodarske tokove sploh. Cilji kmetijske politike v Sloveniji so bili vseskozi primerljivi s cilji Skupne kmetijske politike Evropske unije. Kmetijsko politiko v Sloveniji bi, zaradi postopnih in majhnih sprememb izbire in oblike ukrepov, lahko označili za inkrementalno.

Našo hipotezo, da Slovenija, v obravnavanem obdobju od leta 1991 do 2003, pri oblikovanju kmetijske politike bolj upošteva ter zadovoljuje interese kmetijstva kot kmetov, zaradi pomena kmetijstva za državo, zavračamo. V ciljih kmetijske politike v Sloveniji so zastopani interesi vseh javnopolitičnih igralcev. Podani so ukrepi, ki naj bi zagotavljali doseganje vseh opredeljenih ciljev. To je edina raven, kjer so si interesi vseh javnopolitičnih igralcev enakovredni. V celotnem obravnavanem obdobju se je

največji del sredstev namenjal ohranjanju dohodka kmetov oz. doseganju njihove družbene enakosti, kar priča o reaktivni naravnosti slovenske kmetijske politike. To potrjuje tudi zadnje mesto kmetijstva v prejemanju oz. dodeljevanju sredstev za zviševanje njegove učinkovitosti oz. konkurenčnosti, ki je v slovenski kmetijski politiki najpomembnejši element učinkovitosti kmetijstva.

Ugotavljamo, da so stroški države oz. družbe (potrošnikov in davkoplačevalcev) višji, kot bi bili, če bi se več sredstev namenjal dvigovanju učinkovitosti kmetijstva. Družba od sredstev, ki jih namenja doseganju večje enakosti družbene kmetov, nima koristi. Družbene koristi so najvidnejše v okviru multifunkcionalnosti slovenskega kmetijstva in upoštevanju trajnostnega razvoja.

Družbena enakost slovenskih kmetov se v obravnavanem obdobju ni pomembneje dvignila. Uporabljeni ukrepi so le ohranjali kmečke dohodke oz. njihovo enakost. Potrebno bi bilo, v okviru izbrane usmeritve v sonaravno kmetijstvo, razmisliti o namenjanju glavnine sredstev dviganju učinkovitosti kmetijske pridelave, ki naj bi pomembneje dvignila dohodke v kmetijstvu⁴¹ in s tem družbeno enakost kmetov. Potreba po sredstvih za izboljševanje dohodkovnega položaja bi se zmanjšala, s tem pa tudi proračunski stroški in stroški davkoplačevalcev.

⁴¹ Kmetijska politika lahko z večjimi proračunskimi sredstvi le ohranja doseženo raven dohodkov v kmetijstvu (Rednak in drugi, 2001).

9 LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

1. Bojnec, Štefan (1992): »Aktualna vprašanja KP«. *Sodobno kmetijstvo*, 25, 9, str. 357 – 361.
2. Botterill, Linda (2003): *Balancing Values in the Agricultural Policy Process*. http://www.anu.edu.au/NEC/Botterill2_paper.pdf, dne 21.12.2004
3. Cahill, Carmen (2001): »The Multifunctionality of Agriculture: What Does It Mean«. *Euro Choices*, Spring 2001, str. 36 – 41.
4. Cunder, Tomaž (2001): »Območja z omejenimi dejavniki za kmetijsko pridelavo in reforma kmetijske politike v Sloveniji«. V: Erjavec, Emil, Juvančič, Luka (ur.): *Učinki reforme slovenske kmetijske politike*. Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije, Ljubljana, str. 83 - 100.
5. Dunn, William (1994): *Public Policy Analysis. An Introduction*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
6. Dye, Thomas R. (1983): *Policy Analysis. What Governments Do, Why They Do It And What Difference Does It Make*. The University of Alabama Press. Alabama.
7. Dye, Thomas R., (1995): *Understanding Public Policy*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
8. Erjavec, Emil (1997): »EU in skupna kmetijska politika«. V: Erjavec, Emil, Rednak, Miroslav, Volk, Tina (ur.): *Slovensko kmetijstvo in Evropska unija*. Kmečki glas, Ljubljana, str. 23 – 138.
9. Erjavec, Emil, Rednak, Miroslav, Volk, Tina (1997): »Predpristopna kmetijska politika«. V: Erjavec, Emil, Rednak, Miroslav, Volk, Tina (ur.): *Slovensko kmetijstvo in Evropska unija*. Kmečki glas, Ljubljana, str. 395 - 419.
10. Erjavec, Emil, Rednak, Miroslav, Volk, Tina (2001a): *Pregled kmetijske politike: Slovenija*. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ljubljana.
11. Erjavec, Emil, Rednak, Miroslav, Volk, Tina, Juvančič, Luka (2001b): »Presoja uresničevanja in prvih učinkov reforme kmetijske politike v Sloveniji«. V: Erjavec, Emil, Juvančič, Luka (ur.): *Učinki reforme slovenske kmetijske politike*. DAES, Ljubljana, str. 29 - 68.

12. Fahlbeck, Erik (2004): »Borderlines for a Common Agricultural Policy of Multifunctional Agriculture«. V: Van, Huylenbroeck, Guido, Verbeke, Wim, Lauwers, Ludwig (ur.): Role of Institutions in Rural Policies and Agricultural Markets. Elsevier, Oxford, str. 323 – 334.
13. Fink Hafner, Danica (1995): Slovensko kmetijstvo in Evropa. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana.
14. Fink Hafner, Danica (2002): »Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike«. V: Danica Fink Hafner, Damjan Lajh (ur.): Analiza politik. FDV, Ljubljana, str. 7 – 28.
15. Hogwood, Brian M., Gunn, Lewis A. (1984): Policy Analysis For The Real World. Oxford University press Inc., New York.
16. Josling, Tim (1995): »Agricultural Policies in developed Countries: A Review«. V: Peters, G.H. (ur.): Agricultural Economics. An Elgar Reference Collection, Aldershot, Brookfield, str. 194 – 228.
17. Kovačič, Matija (1993): »Težišča in problemi pri razvoju podeželja v Sloveniji«. Sodobno kmetijstvo, 26, 2, str. 50 – 53.
18. Kovačič, Matija, Udovč, Andrej (2002): »Struktura kmetij in njen vpliv na dohodkovni položaj kmetov v Sloveniji«. Sodobno kmetijstvo, 35, 2, str. 67 – 74.
19. Kustec Lipicer, Simona (2002): »Evalvacija ali vrednotenje javnih politik«. V: Danica Fink Hafner, Damjan Lajh (ur.): Analiza politik. FDV, Ljubljana, str. 141 – 156.
20. Latacz-Lohman, Uwe, Hodge, Ian (2001): »Multifunctionality and Free Trade. Conflict or Harmony«. Euro Choices, Spring 2001, str. 42 – 47.
21. Majchrzak, Ann (1984): Methods for Policy Research. Sage Publications, Newbury Park. London, New Delhi.
22. Markeš, Marija, Juvančič, Luka (1997): »Regionalna politika«. V: Erjavec, Emil, Rednak, Miroslav, Volk, Tina (ur.): Slovensko kmetijstvo in Evropska unija. Kmečki glas, Ljubljana, str. 355 - 389.
23. (2001) Multifunctionality. Towards an Analytical Framework. <http://www.oecd.org/dataoecd/43/31/1894469.pdf>, dne 14.12.2004
24. Nachmias, David (1979): Public Policy Evaluation. Approaches And Methods. St. Martin's Press. New York.
25. Nenadič, Ljubomir (1998): Sistem intervencij v kmetijstvo Slovenije. Magistrsko delo. Biotehniška fakulteta, Ljubljana.

26. Osterc, Jože (1991): »Razmišljanje o slovenski kmetijski politiki«. *Sodobno kmetijstvo*, 24, 2, str. 50 – 56.
27. Pajntar, Neva, Kuhar, Ervin (2002): Analiza ukrepov na področju prestrukturiranja kmetij v preteklem obdobju. V: (ur.): Ali smo pripravljeni na vstop v Evropsko unijo. *Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije*, Bled, str. 28 – 35.
28. Popovič, Snežana (2003): »Pregled pogajanj za pristop k EU na področju kmetijstva«. *Sodobno kmetijstvo*, 36, 1, str. 13 – 16.
29. Rae, Allan, Nixon, Chris, Lattimore, Ralph: Adjustment to Agricultural Policy Reform – Issues and Lessons from the New Zealand Experience. http://agadjust.aers.psu.edu/Workshop_files/Rae_Nixon_Lattimore.pdf, dne 22.12.2004
30. Rednak, Miroslav, Volk, Tina, Zagorc, Barbara, Golež, Mojca (2001): »Stanje v slovenskem kmetijstvu v letu 2000«. V: Erjavec, Emil, Juvančič, Luka (ur.): Učinki reforme slovenske kmetijske politike. DAES, Ljubljana, str. 7 - 28.
31. Rednak, Miroslav, Volk, Tina, Zagorc, Barbara, Golež, Mojca (2003): »Slovensko kmetijstvo 1992-2006«. V: Kavčič, Stane, Erjavec, Emil, Kuhar, Aleš (ur.): Slovensko kmetijstvo in Evropska unija. DAES, Ljubljana, str. 13 – 35.
32. Rogl, Simona (2001): »Slovenija na poti do članstva v EU«. *Sodobno kmetijstvo*, 34, 9, str. 371 – 374.
33. Rossi, Peter H., Freeman, Howard E. (1993): *Evaluation. A Systematic Approach*. Sage Publications, Newbury Park. London, New Delhi.
34. Turk, Jernej (1992): »Privatizacija in tržna ekonomija – svetilnika ali sveči kmetijskemu razvoju v Sloveniji«. *Sodobno kmetijstvo*, 22, 6, str. 245 – 247.
35. Weiss, Carol H. (1998): *Evaluation - 2nd Edition*. Sage Publications, Newbury Park. London, New Delhi.
36. Udovč, Andrej (2001): »Kmetijsko okoljska problematika in reforme kmetijske politike v Sloveniji«. V: Erjavec, Emil, Juvančič, Luka (ur.): Učinki reforme slovenske kmetijske politike. Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije, Ljubljana, str. 101 - 112.
37. Vadnal, Katja (1978): *Agrarna ekonomika*. Biotehniška fakulteta, Ljubljana.
38. Vadnal, Katja (2001): »Izzivi in problemi uveljavljanja večnamenskega kmetijstva v Sloveniji«. V: Erjavec, Emil, Juvančič, Luka (ur.): Učinki reforme slovenske kmetijske politike. DAES, Ljubljana, str. 245 – 256.

39. Vadnal, Katja (2003): Agrarna ekonomika. Osnove, trg, država. Biotehniška fakulteta, Ljubljana.

VIRI

1. (1997) Poročilo o stanju kmetijstva, gozdarstva in živilstva v letu 1996. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ljubljana.
2. (2004) Poročilo o stanju kmetijstva, gozdarstva in živilstva v letu 2002. Poročevalec DZ, Ljubljana.
3. (2002): Primarna dejavnost – politika in stanje v Sloveniji v primerjavi z EU. Delovni zvezki Urada za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana.
4. (1998) Program reforme kmetijske politike 1999 – 2002. predlog programa reforme kmetijske politike 1999 – 2002. Poročevalec državnega zbora RS, XXIV(1998)66, Ljubljana.
5. (2004) Program razvoja podeželja za republiko Slovenijo 2004 – 2006. Uradni list RS 14(2004)116, Ljubljana.
6. (2001) Slovenski kmetijsko okoljski program. Uradni list RS 11(2001)34, Ljubljana.
7. (2005) Statistični letopis RS 2004. Statistični urad RS, Ljubljana.
8. (1992) Strategija razvoja slovenskega kmetijstva. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ljubljana.
9. (1994) Uredba o dumpinškem in subvencioniranem uvozu. Uradni list RS 4(1994)38, Ljubljana.
10. (2001) Uredba o vrsti, obsegu in pogojih za opravljanje dopolnilnih dejavnosti na kmetiji. Uradni list RS 11(2001)46, Ljubljana.
11. (1995a) Zaključni račun o izvršitvi proračuna Republike Slovenije za leto 1991. Uradni list RS 5(1995)4, Ljubljana.
12. (1995b) Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 1992. Uradni list RS 5(1995)4, Ljubljana.
13. (1995c) Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 1993. Uradni list RS 5(1995)4, Ljubljana.
14. (1998) Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 1994. Uradni list RS 8(1998)28, Ljubljana.
15. (1999) Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 1995. Uradni list RS 9(1999)64, Ljubljana.

16. (2000a) Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 1996. Uradni list RS 10(2000)55, Ljubljana.
17. (2000b) Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 1997. Uradni list RS 10(2000)75, Ljubljana.
18. (2002a) Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 1998. Uradni list RS 12(2002)62, Ljubljana.
19. (2002b) Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 1999. Uradni list RS 12(2002)65, Ljubljana.
20. (2003a) Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2000. Uradni list RS 13(2003)25, Ljubljana.
21. (2003b) Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2001. Uradni list RS 13(2003)53, Ljubljana.
22. (2004) Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2002. Uradni list RS 14(2004)91, Ljubljana.
23. (2005) Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2003. Uradni list RS 15(2005), Ljubljana.
24. (1991a) Zakon o finančnih intervencijah v kmetijstvo, proizvodnjo in ponudbo hrane. Uradni list RS 1(1991)5, Ljubljana.
25. (1991b) Zakon o denacionalizaciji. Uradni list RS 1(1991-I)271, Ljubljana.
26. (1991c) Zakon o cenah. Uradni list RS 1(1991-I)1, Ljubljana.
27. (1992) Zakon o pogojih, pod katerimi se kmetom zmanjšani ali odpisani prispevki štejejo za plačane. Uradni list RS 2(1992)48, Ljubljana.
28. (1993) Zakon o posebnih dajatvah pri uvozu kmetijskih proizvodov in živil. Uradni list RS 3(1993)29, Ljubljana.
29. (1994) Zakon o ponovni vzpostavitvi agrarnih skupnosti ter vrnitvi njihovega premoženja in pravic. Uradni list RS 4(1994)5, Ljubljana.
30. (1995) Zakon o dedovanju kmetijskih gospodarstev. Uradni list RS 5(1995)70, Ljubljana.
31. (1996) Zakon o kmetijskih zemljiščih. Uradni list RS 16(1996)59, Ljubljana.
32. (2000) Zakon o kmetijstvu. Uradni list RS 10(2000)54, Ljubljana.
33. (2002) Zakon o živinoreji. Uradni list RS 12(2002)18, Ljubljana.

Internetni viri

1. The Economist, <http://www.ekonomist.co.yu/magazin/em172/glo/glo3.htm>, dne 17.12.2004
2. Statistični urad Republike Slovenije, http://www.stat.si/novice_poglej.asp?ID=189, dne 05.04.2005
3. Program reforme kmetijske politike v Sloveniji, http://www.sigov.si/mkgp/slo/slovenija_in_slovensko_kmetijstvo/2_4html, dne 16.12.2004
4. Univerza v Mariboru, <http://www.sbaza.net/index.php?fak=9&smer=104&predmet=2694&gradivo=265>, dne 16.12.2004
5. Trgovinski sporazumi EU, http://www.izvoznookno.si/EU_trgovanje/index.php?gr1=trgSpr, dne 13.05.2005

10 PRILOGE

Priloga A: Tipi kmetij po deležu dohodka ali zaposlenosti v kmetijstvu

ČISTA KMETIJA

Kmetija, ki ves ali pretežni del dohodka pridobiva iz kmetovanja na kmetiji oz. kmetija, kjer so vse razpoložljive delovne moči v celoti ali pretežno zaposlene v kmetijski proizvodnji na kmetiji

MEŠANA KMETIJA

Kmetija, ki del dohodka pridobiva iz kmetovanja na kmetiji, del iz drugih virov oz. kmetija, kjer je del razpoložljivih delovnih moči zaposlen v kmetijski proizvodnji na kmetiji, del izven kmetije

DOPOLNILNA KMETIJA

Kmetija, ki manjši del dohodka pridobiva iz kmetovanja na kmetiji oz. kmetija, kjer je manjši del razpoložljivih delovnih moči zaposlen v kmetijski proizvodnji na kmetiji

OSTARELA KMETIJA

Kmetija brez aktivnih delovnih moči oz. kmetija, kjer so vsi starejši od 65 let

Vir: Vadnal, 2003

Priloga B: Scenariji razvoja kmetijske politike

Scenarij 1

- predpostavlja rabo vse razpoložljive zemlje
- gre za oceno razvoja ob predpostavki nadaljevanja dosedanjih trendov v razvoju kmetijstva pri nas in v Evropi
- z ukrepi prostorske, demografske in kmetijsko-cenovne politike naj bi zagotovili, da bi bila vsa zemlja obdelana, ob tem pa država ne bi pomembneje vplivala na proizvodno strukturo niti ne bi omejevala intenzivnosti

Scenarij 2

- predstavlja liberalno tržni koncept razvoja kmetijstva
- država intervenira le na ravni protidumpinške zaščite
- drastično zmanjšanje površine kmetijske zemlje v obdelavi, zaradi naravnih razmer oz. dražje pridelave
- ter na preostali zemlji visoka intenzivnost, kar skupaj omogoča konkurenčnost svetovnim cenam

Scenarij 3

- predstavlja koncept usmerjanega razvoja kmetijstva, ki postavlja uresničevanje širših narodnogospodarskih interesov pred produkcijske interese kmetijstva
- država v svojem interesu zagotavlja poseljenost in obdelanost, hkrati pa vpliva na proizvodno strukturo in intenzivnost
- scenarij želi dati odgovor na vprašanje, kako zagotoviti obdelanost (poseljenost, kulturni izgled krajine) ob čim manjši obremenitvi okolja in čim manjših presežkih, ki bi obremenjevali proračun

Vir: Strategija ..., 1992

Priloga C: Mednarodni trgovinski sporazumi

Sporazumi, ki prenehajo veljati ob vstopu v EU	Najpomembnejši sporazumi (o prosti trgovini oziroma carinski uniji), ki jih bo Slovenija prevzela ob vstopu v EU:
<ul style="list-style-type: none"> – srednjeevropski sporazum o prosti trgovini (CEFTA) – sporazumi o prosti trgovini med Slovenijo in Latvijo, Estonijo, Litvo, Makedonijo, Izraelom, Turčijo, Bosno in Hercegovino – sporazum med Slovenijo in EFTO 	<ul style="list-style-type: none"> – stabilizacijsko-pridružitvena sporazuma (Hrvaška, Makedonija) – sporazumi sklenjeni v okviru Evro-mediterranskega partnerstva (Maroko, Alžirija, Tunizija, Egipt, Izrael, Jordanija, Palestinska uprava, Libanon, Sirija, Turčija) – drugi sporazumi o prosti trgovini (Mehika, Južnoafriška republika, Čile)

Vir: Internet 4⁴²**Priloga D: Sprememba obsega kmetijske zemlje v letih 1991 do 1995 (v ha)**

	1991	1992	1993	1994	1995
Kmetijska zemlja ²	865.848	863.945	862.434	790.672	787.102
Sprememba obsega kmetijske zemlje	100	99,78	99,60	91,32	90,90

² Obdelovalna zemlja (njive, vrtovi, sadovnjaki, vinogradi, travniki), pašniki, ribniki, trstičja, močvirja

Vir: Poročilo ..., 1997

⁴² http://www.izvoznookno.si/EU_trgovanje/index.php?gr1=trgSpr

Priloga E: Stopnje samooskrbe⁴³, 1991 do 1995 (v %)

	1991	1992	1993	1994	1995
Žito	...	37	39	51	50
Sladkor	...	46	37	29	57
Krompir	...	101	93	103	97
Zelenjava	...	73	70	82	79
Sadje	...	74	79	72	70
Vino	...	83	91	109	73
Meso	...	104	96	91	94
- govedina	...	101	96	83	88
- svinjina	...	78	76	77	78
- perutnina	...	164	150	137	134
Jajca	...	115	115	110	109
Mleko	...	122	111	114	115

Vir: Erjavec, Emil, Rednak, Miroslav, Volk, Tina (2001a): Pregled kmetijske politike: Slovenija.

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ljubljana.

⁴³ Delež domače pridelave v domači porabi (Pregled ..., 2001a).

Priloga F: Pogajanja za vstop v Evropsko unijo na področju kmetijstva

<i>Slovenija</i>	<i>EU</i>
1998	
	Screening – pregled usklajenosti pravnega reda Slovenije s pravnim redom EU
1999 – formalni začetek pogajanj (prilagajanje pravnega reda, prehodna obdobja ter trajne izjeme od pravnega reda EU)	
Priprava in oddaja (december) pogajalskih izhodišč	Pet pogajalskih dokumentov (Skupnih stališč EU)
Sestanki predstavnikov Evropske komisije in Slovenije v Bruslju	
2000	
Priprava trinajstih dodatnih pojasnil k pogajalskemu izhodišču	
2001	
maj, junij – tri bilateralna tehnična srečanja za področju kmetijstva, fitosanitarnih in veterinarskih vsebin med predstavniki Evropske komisije in predstavniki Slovenije	
junij 2001- nove dopolnitve pogajalskih izhodišč skladno z dogovorom na tehničnih sestankih	
2002 – začetek pogajanj za finančni del	
	januar – Evropska komisija objavi dokument, v katerem opredeli okvir za razpravo o finančnih vidikih vključevanja držav kandidatk v EU
december 2002 – konec pogajanj	

Vir: Rogl, 2001, Popovič, 2003

Priloga G: Pogajanja za finačni del

Predlog Evropske komisije	Odziv Slovenije	Dogovor
<i>Neposredna plačila</i>		
postopno, desetletno uvajanje (prvo leto- 25% vrednosti plačil kmetijskih proizvajalcev v sedanjih državah članicah)	+	- postopno, desetletno uvajanje - načelo doplačevanja neposrednih plačil (top-up) iz nacionalnega proračuna
<i>Kvote in referenčne količine</i>		
oboje pod ravniyo sedanje proizvodnje	-	- pri nobenem proizvodu pod ravniyo sedanje proizvodnje - rezerve za prestrukturiranje v srednjeročnem obdobju
<i>Sredstva za razvoj podeželja</i>		
2,1% sredstev (približno 100 mil evrov za obdobje treh let)	-	- dodatnih 150 mil evrov - domače sofinanciranje (80 mil evrov)

Vir: Popovič, 2003

Priloga H: Štirje izvedbeni stebri Programa reforme kmetijske politike

I. steber – tržno-cenovna politika

Liberalizacija zunanjetrgovinske zaščite, ob ohranitvi in prilagoditvi paritetnih dohodkovnih ravni

- vzpostavitev tržnih mehanizmov in infrastrukture po zgledu EU; z dohodkovno politiko usklajeno izvajanje zunanjetrgovinske zaščite (uvozne dajatve); podpore pri pripravi blaga za izvoz, kjer presežki in stopnja zaščite in cen pomembno višja kot na svetovnem trgu; prehodna kompenzacijska plačila, kjer sistem zunanjetrgovinske zaščite in drugi steber ne moreta zagotoviti ciljnih rezultat

II. steber - SKOP

Podpiranje okolju prijaznega kmetovanja, ohranjanje kulturne krajine in poseljenosti območij s težjimi razmerami za kmetovanje

- EKO 0 (neposredna plačila na ha), EKO 1 (podpore kmetijstvu na območjih z omejenimi dejavniki proizvodnje), EKO 2 (posebni programi vzdrževanja in ohranjanja kulturne krajine), EKO 3 (podpore okolju prijaznejšim postopkom kmetovanja)

III. steber – program prestrukturiranja

Slo K je potrebno usposobiti pred vstopom v EU, osnovni cilj je spodbujati konkurenčnost slovenskega kmetijstva in živilske industrije

Bolj, močneje podpreti: prestrukturiranje proizvodnje in predelave, povečanje učinkovitosti in konkurenčnosti, izboljšanje zemljiške in posestne strukture, razvoj dopolnilnih dejavnosti, razvojno sposobne kmetije in predajo posesti mladim kmetom, učinkovitejšo tržno organiziranost in delovanje, razvoj učinkovitih združnih oblik proizvodnega in tržnega povezovanja

PROGRAMI: program prestrukturiranja kmetij, zemljiške operacije, program tržnega organiziranja pridelave, program posodobitve in prilagajanja živilsko-predelovalne industrije

IV. steber – razvoj podeželja

Razviti evropsko primerljive projekte celostnega razvoja (koncept celostnega razvoja podeželja)

PROGRAMI: CRPOV – program obnove vasi, CRPOV – regionalni program, CRPOV – soudeležba v širših regionalnih programih

Vir: Program reforme ..., 1998, Erjavec in drugi, 2001

Priloga I: Skupna kmetijska politika Evropske unije

CILJI

- povečanje kmetijske produktivnosti
- zagotavljanje primernega življenjskega standarda kmetijskih skupnosti
- stabilizacija trgov
- zagotavljanje nemotene oskrbe
- zagotavljanje zmernih cen

3 OSNOVNA NAČELA TRŽNIH REDOV SKP

- enotnost trga
- prednost domači pridelavi
- finančna solidarnost

MEHANIZMI TRŽNIH REDOV

- uvozne dajatve
- intervencijski nakup
- izvozna nadomestila, ...

REFORME SKP

leto 1984 – uvedba proizvodnih kontingentov (kvot) mleka

leto 1988 – določitev zgornjih količin proizvodnje, za katere zagotavljati zaščito (stabilizacijski paket) in cilj 5a (pospeševanje razvoja podeželja)

leto 1992 – MacSharryjeva reforma

- znižanje zaščitnih cen
- uvedba kompenzacijskih plačil
- spremljevalni programi (sistem predčasne upokojitve, program načrtnega pogozdovanja, kmetijski naravovarstveni program)

Vir: Fink Hafner, 1995, Erjavec, 1997, Internet 5⁴⁴

⁴⁴ <http://www.sbaza.net/index.php?fak=9&smer=104&predmet=2694&gradivo=265>

Priloga J: Območja z omejenimi dejavniki v Sloveniji in Evropski uniji

Evropska unija			
gorska območja		druga območja z omejenimi dejavniki	območja s posebnimi naravnimi in okoljskimi omejitvami
<i>Kriteriji</i>			
- slabša kvaliteta tal in posledično slabša produktivnost; zaostajanje gospodarskega položaja kmetijstva kot dejavnosti; majhna gostota prebivalstva in tendence k zmanjšanju števila kmečkega prebivalstva		- nadmorska višina, težje klimatske razmere ter posledično krajše vegetacijske dobe; nagib zemljišč in posledično omejene možnosti uporabe kmetijske mehanizacije	- kjer nadaljnje opravljanje kmetijske dejavnosti nujno zaradi varovanja okolja in ohranjanja (pestrosti) krajine
<i>Podpore</i>			
- dohodkovna izravnava kmetom v območjih z omejenimi dejavniki za kmetijstvo za zagotavljanje trajne rabe zemljišč in trajnostnega razvoja, ohranjanje razvojno vitalnega podeželja in kulturne krajine; dohodkovna izravnava kmetom v območjih z okoljskimi omejitvami za zagotavljanje okolju prijazne pridelave			
Slovenija			
gričevnato hribovsko območje	gorsko višinsko območje	kraško območje (2 skupini)	druga območja z omejenimi dejavniki za kmetovanje
<i>Kriteriji</i>			
- konfiguracija zemljišč; klimatske razmere in kakovost tal; oddaljenost kmetij od gos., up. središč; dostopnost do kmetije; nadmorska višina		- specifični elementi kraške pokrajine	- kjer v preteklosti deagrarizacija in izseljevanje prebivalstva
<i>Podpore</i>			
- do leta 1996 v celoti proizvodno vezane podpore; z Uredbo o uvedbi finančnih intervencij za ohranjanje in razvoj kmetijstva ter proizvodnjo hrane za leto 2000 dokončen prehod k direktnim plačilom za območja s težjimi pridelovalnimi razmerami (EKO 1)			

Vir: Cunder, 2001

Priloga K: Stopnje samooskrbe⁴⁵, 1996 do 2003 (v %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Žito	50	55	57	48	63	56	...	...
Sladkor	60	63	62	87	57	28	...	...
Krompir	96	100	95	95	...	...	...	...
Zelenjava	71	72	69	/	...	...	...	...
Sadje	69	53	59	58	...	...	...	...
Vino	95	82	105	93	...	...	...	...
Meso	96	95	94	95	92	99	...	...
- govedina	94	102	98	97	96	119		
- svinjina	83	77	77	82	76	80		
- perutnina	121	114	112	114	111	114		
Jajca	107	106	100	99	96	95	...	...
Mleko	115	113	120	123	120	120	...	...

Vir: Poročilo ..., 2004

Priloga L: Sprememba obsega kmetijske zemlje v letih 1996 do 2003 (v ha)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Kmetijska zemlja ²	513.473	494.271	490.918	498.591	508.960	509.624	505.462	509.709
Sprememba obsega kmetijske zemlje	100	96,3	95,6	97,1	99,1	99,2	98,4	99,3

² Obdelovalna zemlja (njive, vrtovi, sadovnjaki, vinogradi, travniki), pašniki, ribniki, trstičja, močvirja.

Vir: Statistični letopis ..., 2005

⁴⁵ Delež domače pridelave v domači porabi (Pregled ..., 2001:44).

Priloga M: Intervju z g. Tonetom Hrovatom, bivšim predsednikom Državnega sveta, 18.04.2005

1. Kako se je slovenska kmetijska politika po reformi leta 1998 spremenila glede na ukrepe za dvigovanje konkurenčnosti kmetijstva in višino sredstev, ki se temu namenjajo?

Sredstva za to niti niso večja. Pojavila se je usmerjenost v drugo smer, prej se je poudarjala proizvodnja hrane. Okoli leta 1997 in 1998 je prevladovala miselnost, da smo v Evropski uniji lahko konkurenčni le s surovinami. To je bilo narobe, saj proizvodno ne moremo biti konkurenčni.

2. Kakšne pa so bile spremembe v kmetijski politiki glede na ukrepe za zviševanje družbene enakosti kmetov in višino teh ukrepov?

Družbena enakost kmetov vseskozi pada, zato je potrebno dvigovati produktivnost in intenzivnost. Dohodek kmetov najbolj pada, kjer ni prestrukturiranja. Za izboljšanje njihove družbene enakosti bi bilo potrebno iskati niše, ki bi bile konkurenčne na trgu. Kmetje so namenjen denar slabo izkoristili. Kupovali so stroje, kar je bilo potratno, ter niso dovolj sredstev namenjali v proizvodnjo.

3. Ali bo slovensko kmetijstvo v Evropski uniji konkurenčno? V katerih panogah da in v katerih ne?

Ne moremo biti konkurenčni, v enih panogah smo bolj v drugih manj primerljivi z Evropsko unijo. Potrebno bi bilo zapolniti niše, poiskati dejavnosti in področja, ki jih v Evropski uniji ne morejo speljati, ker nimajo pogojev. Tam moramo iskati konkurenčnost. Potencial predstavlja paprika, vinogradništvo in sadjarstvo, zanje ni potrebne veliko zemlje. Medtem ko smo pri poljščinah neprimerljivi, govedoreja ter prašičereja pa predstavljata preveliko obremenitev za okolje.

Priloga N: Intervju z ga. Nevo Pajntar z oddelka za ekonomiko kmetijstva na Kmetijsko gozdarski zbornici, 22. aprila 2005

1. Ali se je v obdobju po letu 1991 do srede 90ih let namenjal dovolj sredstev za dvigovanje konkurenčnosti kmetijstva?

Ne, kmetijstvo je bilo vseskozi zapostavljeno.

2. Ali se je v istem obdobju namenjal dovolj sredstev za dvigovanje družbene enakosti kmetov?

Ne, ker je bil paritetni dohodek vedno pod 70% primerljivega dohodka v drugih sektorjih gospodarstva.

3. Za kaj od tega – za dvigovanje konkurenčnosti kmetijstva, enakosti kmetov – se je namenjal (relativno več sredstev)?

Za kmetijstvo se je namenjal premalo sredstev, vedno je bilo zapostavljeno. Premalo se je namenjal za razvoj kmetijstva, za investicije v kmetijstvo in prestrukturiranje le-tega.

4. Ali je reforma uvedla spremembe v višini sredstev namenjenih dvigovanju enakosti kmetov in dvigovanju konkurenčnosti kmetijstva? Ali so bile te spremembe bistvene?

Višina sredstev se je iz leta v leto dvigovala. Zmeraj več je plačil, zaradi padanja tržnih cen, ki bi brez teh plačil znižale paritetni dohodek kmetov, ki se tako ohranja. Sama struktura se ne pomembno spremenila, saj se za enakost kmetov namenja več sredstev kot za dvigovanje konkurenčnosti kmetijstva.

5. Ali so po vašem mnenju sredstva namenjena dvigovanju konkurenčnosti kmetijstva in enakosti kmetov dosegla svoj cilj?

Ne, ker se konkurenčnost kmetijstva ni povečala. Premalo je bilo storjenega na področju zemljiške politike, ki je velika ovira za dvigovanje konkurenčnosti kmetijstva.

6. Ali bo slovensko kmetijstvo v Evropski uniji konkurenčno? Kje ležijo potenciali?

Se bojim, da ne. Obstoječa SKP nudi možnosti ekstenzivni živinoreji, zaradi bogatih podpor. Možnost so tudi sadjarstvo in vinogradništvo, zaradi kvalitete, ter vrtnarstvo, katerega globalizacija najmanj prizadene.

Priloga O: Intervju s prof. dr. Ostercem, prvim ministrom za kmetijstvo, dne 26. aprila 2005

1. Ali je slovenska kmetijska politika po vašem mnenju usmerjena v zviševanje učinkovitosti kmetijstva, pri čemer mislim na konkurenčnost, storilnost, gospodarnost in donosnost kmetijstva? S čim utemeljujete svoj odgovor?

Slovenska kmetijska politika je le delno usmerjena v povečevanje učinkovitosti kmetijstva. S sprejetjem strategije razvoja slovenskega kmetijstva v letu 1993 smo se odločili, da bomo razvijali eko socialno in multifunkcionalno kmetijstvo. Zato nekaterih neproizvodnih nalog ni mogoče meriti z ekonomskimi kazalci.

2. Če primerjate slovensko kmetijsko politiko danes oz. po začetku pogajanj z EU in slovensko kmetijsko politiko v obdobju po osamosvojitvi, ali mislite, da je kmetijska politika danes bolj ali manj usmerjena v zviševanje učinkovitosti kmetijstva? S čim to utemeljujete?

Med citiranimi obdobji ni pomembne razlike. Verjetno pa so v zadnjih letih v splošnem neproizvodne naloge pridobile na pomenu. Čiste kmetije pa so se zaradi doseganja konkurenčnosti usmerile v zviševanje učinkovitosti.

3. Ali je slovenska kmetijska politika po vašem mnenju usmerjena v zviševanje enakosti kmetov? S čim utemeljujete svoj odgovor?

Slovenska kmetijska politika je v zadnjem času le delno usmerjena v zagotavljanje paritetnega dohodka kmetom, ker je večinsko odvisna od skupne kmetijske politike Evropske skupnosti.

4. Če primerjate slovensko kmetijsko politiko danes oz. po začetku pogajanj z EU in slovensko kmetijsko politiko v obdobju po osamosvojitvi, ali mislite, da je kmetijska politika danes bolj ali manj usmerjena v zviševanje enakosti kmetov? S čim to utemeljujete?

V zadnjem obdobju je slovenska kmetijska politika manj usmerjena v zagotavljanje paritetnega dohodka slovenskih kmetov, ker je manj samostojna. Za Slovenijo to ni dobro.

5. Ali mislite, da se je kmetijska politika v prvi vrsti spreminjala zaradi pogajanj za vstop v EU, ali so bili za to krivi tudi drugi dejavniki (npr. zavedanje o nekonkurenčnosti slovenskega kmetijstva, standard sonaravnega kmetijstva)?

Slovenska kmetijska politika se je v zadnjem času spreminjala zaradi vstopa Slovenije v svetovno trgovsko organizacijo (WTO), EU in domačih spoznanj o potrebnosti po spremembah.

6. Ali se po vašem mnenju učinkovitost in enakost kmetov izključujeta? S čim to utemeljujete?

Učinkovitost in enakost kmetov se kar precej izključujeta, ker so cilji čistih kmetov drugačni od ciljev polkmetij in kmetij z raznimi dopolnilnimi dejavnostmi.

7. Ali se vam visoki proračunski stroški in stroški potrošnikov, ki plačujejo visoke cene hrane, zdijo opravičljivi za zaščito slovenskega kmetijstva? Zakaj?

Visoki proračunski stroški in stroški potrošnikov za hrano so opravičljivi. Samo kmetje lahko s svojim delom ohranijo kmetijsko zemljo v funkciji za pridelavo hrane. S tem ohranjajo poseljeno in kultivirano Slovenijo, od katere je odvisen obstoj Slovencev in države. To je potrebno plačati.

8. Ali mislite, da bo slovensko kmetijstvo v EU konkurenčno? Kaj bi bilo po vašem mnenju bilo potrebno spremeniti, da bi se konkurenčnost slovenskega kmetijstva povečala?

Nekatere profesionalne kmetije z dosti znanja bodo tudi v EU konkurenčne. Za povečanje konkurenčnosti slovenskega kmetijstva je pri kmetih potrebno dvigniti prag znanja, zaradi majhnosti izboljšati organiziranost na zadružnih načelih, urediti promet z zemljišči in čim hitreje povečati kmetije.