

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

MATEJ KNEP

**Skupna evropska kmetijska politika – (zamujena) priložnost za slovensko
kmetijstvo in slovensko podeželsko prebivalstvo?**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2008

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

MATEJ KNEP

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

**Skupna evropska kmetijska politika – (zamujena) priložnost za slovensko
kmetijstvo in slovensko podeželsko prebivalstvo?**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2008

Rad bi se zahvalil red. prof. dr. Bogomilu Ferfili za mentorstvo,
gospe dr. Vidi Čadonič-Špelič za izčrpno strokovno pomoč in prisrčno spodbudo,

Radu za neutrudno spodbujanje,

gospe Mateji Androjna za pomoč pri lektoriranju,

prof. dr. Milanu Pogačniku, prof. dr. Emilu Erjavcu in dr. Miroslavu Rednaku za
strokovne nasvete,

Tomu za pomoč in spodbudo,

prijateljem ki so prenašali mojo odsotnost med pisanjem diplomskega dela
in seveda ljubi materi, ljubemu očetu in ljubi sestri, ker mi vedno stojijo ob strani.

Hvala vsem vam.

Skupna evropska kmetijska politika – (zamujena) priložnost za slovensko kmetijstvo in slovensko podeželsko prebivalstvo?

Diplomsko delo obravnava oceno učinka implementacije skupne evropske kmetijske politike (SKP) leta 2004 v Sloveniji na stanje slovenskega kmetijstva ter na položaj slovenskega podeželjskega prebivalstva. Kot osnova za metodološki okvir analize je izbrana teorija evalvacije. Analitični del diplomskega dela je razdeljen na tri dele. Prvi del na kratko opiše zgodovinska ozadja nastanka SKP-ja in nastanka slovenske kmetijske politike. Drugi del obravnava razvoj ciljev in ukrepov SKP-ja ter razvoj ciljev in ukrepov slovenske kmetijske politike ter poda primerjavo hierarhije ciljev SKP-ja in ciljev slovenske kmetijske politike pred priključitvijo Slovenije k Evropski Uniji. Tretji del primerja položaj kmetijstva v gospodarstvu, stanje slovenskega kmetijstva ter dohodkovni položaj slovenskega podeželskega prebivalstva v obdobju pred implementacijo SKP-ja z obdobjem po implementaciji. Rezultati analize kažejo na to, da so bili cilji in ukrepi slovenske kmetijske politike podobni ciljem in ukrepom SKP-ja že pred začetkom izvajanja SKP-ja leta 2004 ter da implementacija ni bistveno vplivala na stanje slovenskega kmetijstva, niti na položaj slovenskega podeželjskega prebivalstva, se pa nakazuje prerazdelitev dohodka med kmetijskimi proizvajalci ter zaostrovanje razmer v kmetijski pridelavi.

Ključne besede: evalvacija, skupna kmetijska politika, slovensko kmetijstvo

The Common Agricultural Policy – a (missed) opportunity for the slovenian agriculture and for slovenian farmers?

The thesis is trying to assess the effect of the implementation of the Common Agricultural Policy (CAP) in Slovenia in the year 2004 on the performance of slovenian agriculture and on the income position of slovenian farmers. The basic methodology framework of the analysis is the theory of policy evaluation. The analytical part of the thesis consists of three parts. The first part describes the historical background of the formation of the CAP and slovenian agricultural policy. The second part of the analysis treats the evolution of the objectives and instruments of the CAP and slovenian agricultural policy before CAP was implemented in Slovenia. It also compares the hierarchies of objectives of the CAP and slovenian agricultural policy. The third part compares the position of the agriculture in slovenian economy, the performance of slovenian agriculture and the income position of slovenian farmers before and after the implementation of the CAP. The results show that the objectives and instruments of slovenian agricultural policy were similar to those of the CAP before its implementation in 2004 and that the implementation did not affect considerably the performance of slovenian agriculture nor the income position of slovenian farmers, although it possibly affected the allocation of the income and strained the conditions for agricultural production in Slovenia.

Key words: policy evaluation, Common Agricultural Policy, slovenian agriculture

KAZALO

1. METODOLOŠKI UVOD.....	8
1.1 POMEN IZBRANE TEME IN CILJI DIPLOMSKEGA DELA	8
1.2 HIPOTEZE.....	11
1.3 TEORETIČNI OKVIR – TEORIJA EVALVACIJE	13
1.3.1 ZVRSTI EVALVACIJSKIH ŠTUDIJ	16
1.3.2 MERILA ZA OCENJEVANJE UČINKOV JAVNIH POLITIK.....	23
1.3.3 METODE IN TEHNIKE EVALVACIJE	27
1.3.4 EVALVACIJA IN SKP	28
2. ZGODOVINSKO OZADJE SKP TER KMETIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI	31
3. CILJI IN UKREPI SKP TER SLOVENSKE KMETIJSKE POLITIKE.....	35
3.1. RAZVOJ CILJEV IN UKREPOV SKP	35
3.2. CILJI SLOVENSKE KMETIJSKE POLITIKE.....	40
3.3 PRIMERJAVA CILJEV IN UKREPOV SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE IN SLOVENSKE KMETIJSKE POLITIKE.....	49
4. STATISTIČNA ANALIZA	51
4.1 POLOŽAJ KMETIJSTVA V GOSPODARSTVU	51
4.2 STANJE KMETIJSTVA.....	58
4.3 DOHODEK SLOVENSKEGA KMEČKEGA PREBIVALSTVA.....	67
4.3.1 DOHODKOVNI PROBLEM KMETIJSTVA.....	67
4.3.2 OCENA DOHODKA SLOVENSKEGA KMEČKEGA PREBIVALSTVA.....	68
4.4 PRORAČUNSKE PODPORE KMETIJSTVU	71
4.5 SKLEP	76
5. ZAKLJUČEK	78
6. LITERATURA	81

SEZNAM TABEL, GRAFOV IN SLIK

Tabela 1.1: Vrste formalne evalvacije	19
Tabela 1.2 : Klasifikacija evalvacijskih študij, kot jo predlaga Ernest House	22
Tabela 1.3: Namen evalvacijskih študij	29
Tabela 1.4 : Hierarhija učinkov javne politike glede na hierarhijo ciljev javne politike	30
Tabela 3.1: Cilji Programa za razvoj podeželja RS za obdobje od 2007 do 2013 glede na posamezni programski sklop (os) in relativni pomen posameznega programskega sklopa	48
Tabela 4.1: Delež kmetijstva v slovenskem BDP-ju ter povprečni delež kmetijstva v BDP-ju petnajstih članic EU (v %).	52
Tabela 4.2: Odstotek (delež zaposlenih v kmetijstvu glede na vse zaposlene v Sloveniji ter povprečni delež zaposlenih v kmetijstvu glede na vse zaposlene v EU-15) in število zaposlenih v kmetijstvu (število polnovrednih delovnih moči v Sloveniji)	53
Tabela 4.3: Blagovna menjava z agroživilskimi proizvodi (v mio. EUR) ter delež agroživilskih proizvodov v zunanji trgovini (v %).	55
Tabela 4.4: Izdatki gospodinjstev za hrano in brezalkoholne pijače (končna potrošnja v %) ter rast cen hrane in pijač pri porabnikih (v %, predhodno leto je 100):	57
Tabela 4.5: Kmetijska zemljišča v uporabi, število kmetijskih gospodarstev ter povprečna zemljišča v uporabi na kmetijsko gospodarstvo ter število kmetijskih gospodarstev z živino, delež kmetijskih gospodarstev z živino v vseh gospodarstvih in povprečno število glav živine na kmetijskem gospodarstvu v obdobju od leta 2000 do leta 2007.	59
Tabela 4.6: Ekonomski računi kmetijstva	63
Tabela 4.7: Indeksi cen kmetijskih pridelkov pri kmetijskih proizvajalcih, indeksi imputov za tekočo porabo ter cenovno-stroškovna razmerja od leta 2000 do leta 2007 (realno, leto 2000 = 100).	65
Tabela 4.8: Višina (EUR) in indeks (predhodno leto = 100) faktorskega dohodka ter faktorskega dohodka na polnovredno delovno moč.	69
Tabela 4.9: Povprečna letna bruto plača v kmetijstvu, povprečna letna bruto plača v Sloveniji ter delež povprečne letne bruto plače v kmetijstvu glede na višino povprečne letne bruto plače v Sloveniji:	70
Graf 4.1: Indeks rasti kmetijskih zemljišč v uporabi, števila kmetijskih gospodarstev, števila kmetijskih gospodarstev z živino ter povprečnega obsega kmetijske zemlje v uporabi na kmetijsko gospodarstvo, povprečnega števila glav velike živine na kmetijsko gospodarstvo in povprečnega števila polnovrednih delovnih moči na kmetijsko gospodarstvo v obdobju od leta 2000 do leta 2007 (leto 2000 je 100).	60
Graf 4.2: Indeksi letne spremembe obsega končne kmetijske proizvodnje (predhodno leto je 100).	62
Graf 4.3: Struktura kmetijske proizvodnje.	63
Slika 4.1: Osnovni elementi računa proizvodnje in računa faktorskega dohodka v okviru ERK.	69
Slika 4.2: Proračunska sredstva za kmetijstvo 1995 - 2007	73
Slika 4.3: Proračunska izplačila za ukrepe tržno-cenovne politike v Sloveniji od 1995 – 2007.	74
Slika 4.4: Proračunske podpore za izvajanje ukrepov kmetijske politike razvoja podeželja od 1995 do 2007.	75

SEZNAM KRATIC

- BDP** bruto domači proizvod
BDV bruto dodana vrednost
EU Evropska Unija
GATT General Agreement on Tariffs and Trade
GVŽ glava velike živine
KMG kmetijsko gospodarstvo
OMD območja z omejenimi dejavniki kmetijske pridelave
PDM polnovredna delovna moč
SGRS strategija gospodarskega razvoja Slovenije
SKP skupna kmetijska politika
WTO World Trade Organisation

1. METODOLOŠKI UVOD

1.1 POMEN IZBRANE TEME IN CILJI DIPLOMSKEGA DELA

Kmetijstvo je temeljna in ena izmed najstarejših gospodarskih panog. Od začetkov industrializacije do danes se pomen kmetijstva v razvitih gospodarstvih hitro zmanjšuje, saj, kljub naraščanju proizvodnje, delež, ki ga kmetijstvo prispeva k bruto domačemu proizvodu in število zaposlenih v kmetijstvu nenehno upada. To se kaže v hitri deagrarizaciji razvitih družb in nenehnemu povečevanju storilnosti v kmetijski pridelavi. Ne glede na to se kmetijstvu v zadnjih desetletjih, poleg gospodarske (proizvodne) funkcije ter funkcije zagotavljanja prehranske varnosti in (čim večje) samooskrbe držav, priznava tudi nove družbeno koristne funkcije, kot so naravovarstvena, socialna, estetska in prostorsko-regionalna funkcija (Erjavec 1997, 48-49).

Države spodbujajo gospodarski razvoj kmetijstva ter izvajanje družbeno koristnih funkcij kmetijstva z ukrepi, ki jih določajo kmetijske politike posameznih držav, vse bolj pa tudi z ukrepi politik razvoja podeželja, ki se vedno bolj prepletajo z ukrepi kmetijskih politik. Glede na zaščitne ukrepe in glede na način reševanja dohodkovnega problema kmetijstva, ki je »ključni problem vsake kmetijske politike (Erjavec 1997, 48)«, lahko posamezne kmetijske politike razvrstimo med dva pola kontinuuma konceptov kmetijskih politik z liberalnim konceptom na eni strani ter s protekcionistično-ohranitvenim konceptom na drugi strani kontinuuma. Kot tretji značilni koncept kmetijske politike moramo omeniti še tako imenovani prilagoditveni koncept, ki je kombinacija obeh zgoraj omenjenih konceptov. Za liberalni koncept kmetijske politike je značilna podreditev kmetijske pridelave prostotržnim načelom, ki je v evropskem merilu najbolj značilna za razvoj kmetijskih politik v Veliki Britaniji, za protekcionistično-ohranitveni koncept je značilna visoka zunanjetrgovinska zaščita in prevladuje v razvoju kmetijskih politik Nemčije in Francije, za prilagoditveni koncept pa je značilna zunanjetrgovinska zaščita in hkrati izdatno podpiranje strukturnih sprememb v

kmetijski pridelavi, ki prevladuje v kmetijskih politikah severnoevropskih držav kot sta naprimer Nizozemska in Danska (Erjavec 1997, 43). Koncept kmetijskih politik v posameznih državah je igral veliko vlogo tudi pri oblikovanju koncepta Skupne evropske kmetijske politike ob njenem nastanku, s čimer so države članice evropskih skupnosti¹ prenesle odločanje o kmetijski politiki iz nacionalnih organov na organe skupnosti.

Skupna evropska kmetijska politika (v nadaljevanju SKP) je nastala na podlagi pogajanj med ustanovitvenimi članicami Evropske gospodarske skupnosti². Igrala je pomembno vlogo v evropskih integracijskih procesih, saj je bila ena izmed prvih skupnih evropskih politik. SKP je pomembna tudi zaradi tega, ker vse od njenega nastanka izvajanje SKP-ja predstavlja velik del proračunskih izdatkov evropskih skupnosti (kasneje EU)³. V začetnem obdobju so ukrepi in mehanizmi SKP-ja temeljili bolj na protekcionističnem konceptu kmetijske politike, kasneje je pri oblikovanju SKP-ja začel naraščati pomen strukturnih sprememb v kmetijstvu, v zadnjem času pa so prisotne težnje k približevanju SKP-ja prostotržnim načelom. Temu je, poleg spremenjenih razmer v evropskem kmetijstvu, botroval predvsem pritisk tretjih držav po večji liberalizaciji svetovne trgovine s kmetijskimi pridelki ter negodovanje nekaterih držav članic EU (z Veliko Britanijo na čelu) zaradi naraščanja sredstev za izvajanje ukrepov SKP-ja in posledično težnje nekaterih članic EU-ja po reformi SKP-ja. Zadnjim reformam SKP-ja (v letih 2000, 2003 in 2004) pa je botroval še en vzrok – širitev Evropske Unije na vzhod. Zaradi predvidene širitve EU na države Srednje in Vzhodne Evrope, katerih kmetijstvo je bilo manj razvito od tistega v Zahodni Evropi, hkrati pa je imelo velik potencial rasti kmetijske proizvodnje, se je takrat pojavila bojazen po prevelikem naraščanju sredstev za izvajanje SKP-ja v razširjeni EU. Zadnje reforme SKP-ja so z večanjem poudarka strukturnim ukrepom, nižanjem tržno-cenovnih podpor in s prilagajanjem nekaterih nacionalnih omejitev z

¹ Od podpisa maastrichtske pogodbe leta 1992 naprej poimenovane s skupnim imenom Evropska Unija.

² Evropska gospodarska skupnost je nastala s podpisom rimske pogodbe s strani Belgije, Francije, Italije, Luksemburga, Nizozemske in Zahodne Nemčije.

³ Izvajanje ukrepov SKP-ja predstavlja približno polovico izdatkov celotnega proračuna EU.

določanjem kvot in skupnih proračunskih podpor, še bolj razrahljala protekcionistični koncept SKP-ja, hkrati pa SKP prilagodila za nemoteno delovanje tudi po vstopu vzhodnoevropskih držav v EU.

Hkrati z reformami SKP-ja je Evropska Unija nudila pomoč bodočim državam članicam za prilagoditev njihovega pravnega reda ter za prilagoditev njihovih kmetijskih politik SKP-ju. Maja leta 2004 je deset držav Srednje in Vzhodne Evrope⁴, med katerimi je bila tudi Slovenija, pristopilo k EU-ju. S pristopom k Evropski Uniji so nove članice prenesle odločanje o nacionalnih kmetijskih politikah na organe skupnosti – skupna kmetijska politika je torej začela veljati na območju vseh takratnih 25 držav članic. Slovenija je s tem končala dobro desetletje trajajočo samostojno – tranzicijsko – kmetijsko politiko. V obdobju samostojnega vodenja kmetijske politike v Sloveniji, se je moralo slovensko kmetijstvo hitro prilagoditi razmeram tržnega gospodarstva. V začetkih po osamosvojitvi, je bilo kmetijstvo socialni blažilec družbenih sprememb, kasneje pa je slovensko kmetijstvo skušalo zmanjšati zaostanek za tistim v zahodnoevropskih državah. Kljub temu, da se je v tranzicijskem obdobju razvojni zaostanek za razvitimi državami v kmetijstvu nekoliko zmanjšal, pa je slovensko kmetijstvo v EU vstopilo s precejšnjim zaostankom za najbolj razvitimi. To dejstvo deloma lahko pripišemo naravnim danostim, deloma pa posledicam kmetijskih politik iz prejšnjih obdobj. S prevzemom SKP-ja se je slovenskemu kmetijstvu ponudila priložnost, da se hitreje približa ravni razvitosti kmetijstva v zahodnoevropskih državah. Po štiriletnem obdobju, ki je poteklo od prevzema SKP-ja v Sloveniji, bi bilo zanimivo ugotoviti, kako je to vplivalo na razvoj slovenskega kmetijstva.

V diplomskem delu bom skušal torej ugotoviti, kako je implementacija SKP-ja leta 2004 vplivala na stanje slovenskega kmetijstva ter na položaj slovenskega podeželskega prebivalstva. Ker je za drugo polovico tranzicijskega obdobja

⁴ Države, ki so 1. maja leta 2004 pristopile k Evropski Uniji so: Češka Republika, Ciper, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija.

značilno predvsem prilagajanje slovenske kmetijske politike SKP-ju, me bo zanimalo tudi, v kolikšni meri je bila slovenska kmetijska politika ob vstopu v EU usklajena s skupno kmetijsko politiko Evropske Unije.

1.2 HIPOTEZE

V diplomskem delu bom zagovarjal naslednjo glavno hipotezo:

Stanje slovenskega kmetijstva in položaj slovenskega podeželskega prebivalstva se po implementaciji SKP-ja leta 2004, ni bistveno izboljšalo.

Postavil bom tudi dve pomožni hipotezi, ki razlagata glavno hipotezo in sicer:

- a) *Cilji in ukrepi slovenske kmetijske politike so bili podobni ciljem in ukrepom SKP-ja že pred vstopom Slovenije v EU, torej pred začetkom izvajanja SKP-ja v Sloveniji, zato začetek izvajanja SKP-ja ni povzročil bistvenih sprememb kmetijske politike v Sloveniji.*

- b) *Implementacija SKP-ja v Sloveniji leta 2004 ni povzročila bistvenih sprememb v slovenskem kmetijstvu, niti ni bistveno vplivala na dohodkovni položaj slovenskega podeželskega prebivalstva⁵.*

Za preverjanje postavljenih hipotez se bom oprl predvsem na metode družboslovnega raziskovanja, ki so značilne za evalvacijsko raziskovanje, saj bom za preverjanje zastavljenih hipotez poskušal vrednotiti učinke SKP-ja na slovensko kmetijstvo ter učinke SKP-ja na položaj slovenskega podeželskega prebivalstva. Poleg tega bom skušal analizirati cilje in ukrepe slovenske kmetijske politike in jih primerjati s cilji in ukrepi SKP-ja.

⁵ S terminom »podeželsko prebivalstvo« v diplomski nalogi mislim predvsem na prebivalstvo, ki se ukvarja s kmetovanjem, torej s tistim prebivalstvom, katerega glavni dohodek predstavlja kmetijska dejavnost. Izogibam se terminu »kmet«, saj se v pogovornem jeziku ta termin velikokrat uporablja kot slabšalnica, zato raje uporabljam termine kot so »podeželski prebivalec«, »zaposlen v kmetijski dejavnosti« ipd.

Glavno hipotezo bom potrdil ali ovrgel s preverjanjem pomožnih hipotez.

Za preverjanje pomožne hipoteze a, bom najprej določil cilje skupne evropske kmetijske politike, cilje slovenske kmetijske politike pred implementacijo SKP-ja ter s primerjavo preveril ali so bili cilji SKP-ja ter cilji slovenskega kmetijstva v obdobju pred vstopom Slovenije v EU podobni. Hkrati bom poskušal določiti ukrepe za doseg ciljev slovenske kmetijske politike ter SKP-ja v obdobju pred vstopom Slovenije v EU in jih primerjal med sabo. Za analizo ciljev in ukrepov SKP-ja in slovenske kmetijske politike se bom poslužil metode analize primarnih ter analize sekundarnih virov, s tem da bom pregledal relevantne dokumente ter že objavljene študije na obravnavano temo.

Za preverjanje stanja kmetijstva ter dohodkovnega položaja slovenskega podeželskega prebivalstva bom uporabil študijo prej in potem z analizo poglavitnih statističnih pokazateljev stanja slovenskega kmetijstva ter pokazateljev dohodkovnega položaja slovenskega podeželskega prebivalstva v obdobju od leta 2000 do leta 2007, kjer bom primerjal stanje v obdobju pred implementacijo SKP-ja, torej obdobje od leta 2000 do leta 2004, z obdobjem po implementaciji SKP-ja, od leta 2004 do leta 2007. Za določitev pokazateljev stanja kmetijstva ter pokazateljev dohodkovnega položaja slovenskega podeželskega prebivalstva se bom oprl na študije agrarnih ekonomistov, ki so obravnavale stanje v slovenskem kmetijstvu.

1.3 TEORETIČNI OKVIR – TEORIJA EVALVACIJE

Evalvacija⁶ javnih politik je zvrst *policy*⁷ analize⁸, ki se je uveljavila relativno pozno kot pomemben del znanosti »o« *policy* procesu in znanosti »v« *policy* procesu, torej nam evalvacijske študije podajajo znanje o procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik in za proces oblikovanja in izvajanja javnih politik. Evalvacijske študije so torej lahko akademske, pri čemer pridemo do spoznanj o *policy* procesu, in imajo deskriptivno funkcijo, lahko pa so izrazito aplikativne, kjer pridobimo spoznanja za *policy* proces, torej konkretna spoznanja povezana s potekom oblikovanja in/ali izvajanja javnih politik in imajo preskriptivno, svetovalno funkcijo (Fink Hafner 2002, 20 – 24). Wayne Parsons smatra za začetek obravnave evalvacijskih študij kot posebne znanstvene discipline znotraj *policy* analize drugo polovico šestdesetih let in sedemdeseta leta prejšnjega stoletja, ko so bile v Združenih državah Amerike objavljene prve knjige na to temo in so začele izhajati prve specializirane znanstvene revije (Parsons 1995, 543). Po tem obdobju so evalvacijske študije doživele razmah v procesih oblikovanja in izvajanja vladnih politik, prav tako pa tudi v znanstvenih razpravah. Danes so sistematične evalvacijske študije razširjene na skoraj vsa področja upravljanja z javnimi zadevami z izjemo zunanje politike (Vasquez v Vedung 1997, 3). Danes evalvacijske študije zasedajo pomembno mesto tudi znotraj znanstvenih razprav o *policy* analizi. Spremljanje izvajanja in vrednotenje javnih politik je po mnenju nekaterih celo bistven del *policy* procesa (glej npr. Patton in Sawicki 1993, 363), saj »evalvacijske ugotovitve usodno vplivajo na procese oblikovanja in izvajanja politik: a) pozitivno, ko ugotovitve kažejo, da se proces izvaja dobro in ga je mogoče nadaljevati; b) negativno, ko ugotovitve odkrijejo

⁶ »Evalvacija ali vrednotenje je sistematično določanje zaslug, vrednosti in pomena nečesa ali nekoga z uporabo kriterijev glede na niz meril (wikipedia: <http://en.wikipedia.org/wiki/Evaluation>)«.

⁷ Angleškega izraza *policy* ne moremo nedvoumno prevajati v slovenščino kot *politika*, saj v angleško govorečih državah obstajajo trije termini, ki se v slovenščino prevajajo kot *politika* in sicer *policy*, *polity* in *politics*. V diplomskem delu se termin *policy* nanaša predvsem na javno politiko (glej Fink Hafner 2002, 8-14).

⁸ »*Policy* analiza je uporabna družboslovna disciplina, ki v okoliščinah argumentacije in javne razprave uporablja multiple raziskovalne metode, za ustvarjanje, kritično ocenjevanje in sporočanje *policy* relevantnega znanja (Dunn v Fink Hafner 2002, 12)«.

nesprejemljive pomanjkljivosti in zato sprožijo zahtevo po (ciklični) vrnitvi na začetek procesa oblikovanja in nadaljnega izvajanja javne politike, programa, projekta (Kustec Lipicer 2002, 143) .«

Tisto, kar evalvacijske študije ločuje od drugih zvrsti policy analize, lahko, po mnenju raziskovalke Carol Weiss, strnemo v šest točk (Weiss v Parsons 1995, 545):

- Evalvacijske študije so namenjene odločanju in so prilagojene analiziranju problemov, kot jih določijo odločevalci in ne raziskovalci;
- Bistveni element je presoja. Evalvacijske študije težijo k temu, da vrednotijo v oziru na cilje javnopolitičnega programa;
- Evalvacijske študije so bolj ustaljene v aplikativnem⁹ kot v akademskem raziskovanju¹⁰;
- Velikokrat vključujejo konflikt med raziskovalci in uporabniki¹¹;
- Ponavadi evalvacijske študije niso objavljene;
- Raziskovalec se lahko znajde v dilemi med zvestobo naročniku in zavezanostjo k izboljševanju javnega dobra.

Poznejši razloček med evalvacijskimi študijami in drugimi disciplinami policy analize postavi William Dunn (Dunn 1994, 404 – 405) v štirih točkah:

- Vrednotno¹² osredotočanje evalvacijskih študij: evalvacija se ne osredotoča zgolj na zbiranje informacij o predvidenih in nepredvidenih posledicah neke javne politike (za razliko od monitoringa oziroma spremljanja javne politike), temveč skuša vrednotiti tudi družbeno zaželenost neke javne politike, s tem da ovrednoti tudi cilje preučevane javne politike.

⁹ *Policy setting* prevajam kot *aplikativno raziskovanje*.

¹⁰ Pričujoče razločevanje od ostalih zvrsti policy analize je avtorica opredelila leta 1972, torej, ob začetnih znanstvenih razpravah o evalvaciji.

¹¹ Tu angleški termin *practitioner* prevajam z *uporabnik*.

¹² Angleški termin *value* se lahko prevaja kot *vrednota* ali kot *vrednost* oziroma *ocena*. Pri prevajanju termina *value* kot *vrednost* imam v mislih vrednost glede na vrednote, kot na primer družbena koristnost in ne vrednost v ožjem smislu, na primer materialna, denarna vrednost, razen, če to ni eksplicitno navedeno.

- Soodvisnost med dejstvi in vrednotami: evalvacijska študija ne more podati ocene o tem ali je neka javna politika uspešna ali ne zgolj na podlagi (vrednostnih) sodb posameznikov ali skupin oziroma zgolj z vidika družbene koristnosti. Upoštevati mora tudi dejanske rezultate, ki so posledica delovanja neke javne politike, zato je za evalvacijo zelo pomembno spremljanje ali monitoring javne politike.
- Orientacija v preteklost in v prihodnost: evalvacija je osredotočena na sedanje in pretekle rezultate javne politike¹³ (ex-post), vendar pa lahko vključuje tudi priporočila utemeljena na vrednotah za prihodnje javne politike (ex – ante).
- Dvojni pomen vrednot: vrednote imajo lahko ožji, notranji ali širši, zunanji pomen – lahko jih vzamemo kot take, torej same po sebi določajo namen oziroma cilj javne politike, lahko pa imajo širši pomen in nam povedo kaj je zaželeno, vendar niso cilj same po sebi. Vrednote so ponavadi medsebojno v hierarhiji, ki kaže na pomen in soodvisnost ciljev znotraj neke javne politike.

Bistveni element evalvacije je povezava med rezultati/učinki javne politike in njenimi cilji, kar je tudi skupni imenovalec definicij evalvacije, ki jih podajajo različni avtorji. Ena izmed najbolj citiranih definicij evalvacije je Nachmiasova : »Evalvacija je objektivno, sistematično in empirično preverjanje učinkov, ki jih imajo izvajane javne politike na ciljna področja ali skupine, v oziru na zastavljene cilje javne politike (Nachimas v Dye 1995, 321)«. Tudi raziskovalka Carol Weiss v svoji definiciji poudarja pomen merjenja učinkov glede na cilje javne politike: »Namen evalvacijskega raziskovanja je merjenje učinkov javnopolitičnega programa v oziru na cilje, ki naj bi jih ta javnopolitični program dosegel, z namenom prispevati k poznejšemu odločanju o programu in izboljšavi prihodnega programiranja (Weiss v Vedung 2005, 10)«. Nekoliko širšo definicijo poda Thomas Dye: »Evalvacija je učenje o posledicah javne politike (Dye 1995,

¹³ Tu gre omeniti definicijo evalvacije Everta Verdunga, ki izključuje ex-ante pristop: »Evalvacija je pozorna retrospektivna ocena zaslug, pomena in vrednosti administracije, rezultatov in izida vladnih programov, mišljena za uporabo v prihodnjem, praktičnem delovanju (Vedung 2005, 3).«

320)«. Slednja vključuje proučevanje vseh učinkov javne politike: takò proučevanje učinkov na ciljna področja ali skupine, kot tudi proučevanje učinkov, ki jih povzroči javna politika na neciljna področja ali skupine. Dye k učenju o posledicah javne politike dodaja tudi učinke, ki jih ima javna politika na prihodne in trenutne pogoje, prav tako pa tudi neposredne in posredne stroške, ki jih neka javna politika povzroči (glej Dye 1995, 321). Osredotočanje na učinek javne politike lepo ponazarja tudi stavek, s katerim Brian Hogwood in Lewis Gunn začenjata poglavje o evalvaciji: »Če bi živeli v popolnoma zanesljivem svetu z brezhibno administracijo, potem ne bi bilo potrebe po evalvaciji (javnih politik, op. avtorja): ko bi izbrali najboljšo možnost (za rešitev javnopolitičnega problema, op. avtorja) in jo pričeli izvajati, bi v naprej vedeli kakšen bo njen učinek (Hogwood in Gunn 1984, 219)«. Tudi William Dunn definira evalvacijo kot »produkcijo informacij o vrednosti ali zaželenosti¹⁴ izida javne politike (Dunn 1994, 404)«. Spet drugi avtorji v svojih definicijah evalvacije postavljajo v ospredje način izvedbe oziroma metodologijo uporabljeno v evalvacijskih študijah. Eno takih je postavila Eleanor Chelimsky: »Evalvacija (javnopolitičnih, op. avtorja) programov je uporaba sistematičnih raziskovalnih metod pri ocenjevanju programske zasnove¹⁵, izvajanja in učinkovitosti (Chelimsky v Vedung 1997, 11)«.

1.3.1 ZVRSTI EVALVACIJSKIH ŠTUDIJ

Raznolikost definicij evalvacije kaže na raznolikost vsebin oziroma predmeta raziskovanja evalvacijskih študij ter pestrost pristopov k evalvacijskemu raziskovanju. Carl Patton in David Sawicki opisujeta razvoj evalvacijskih študij glede na dileme, ki jih je znanstvena skupnost postavljala v ospredje v različnih obdobjih. Z začetki razvoja evalvacijskih raziskav kot posebne znanstvene poddiscipline v šestdesetih letih, je prevladovalo vprašanje uporabe primernih metod za evalvacijo javnih politik. Do začetka sedemdesetih let so prevladovale kvantitativne metode, še posebej se je uveljavilo formalno eksperimentalno

¹⁴ *worth*

¹⁵ Angleški termin *program design* prevajam s *programska zasnova*.

raziskovanje (Patton in Sawicki 1993, 370). Sredi sedemdesetih let so se vprašanja osredotočila na uporabo kvalitativnih metod, in so začele prevladovati študije primerov. Tovrstni pristop »se osredotoča na način, kako javna politika deluje in kako udeleženci gledajo nanjo (Patton in Sawicki 1993, 370)«, torej skuša neko javno politiko predstaviti z različnih zornih kotov udeležencev ter čim natančneje predstaviti naravo, delovanje in rezultate javne politike. Nadalje so raziskovalci začeli zagovarjati tezo, da je za uspešno evalvacijo potrebno uporabiti množino pristopov. To Patton in Sawicki ponazorita s stavkom, »da je potrebno uporabiti najbolj uporabna orodja za reševanje določenega problema, ne pa pustiti, da nas znanje o specifičnem pristopu priklene k uporabi zgolj tistih metod (Patton in Sawicki 1993, 371)«. V osemdesetih letih so se znanstvene debate začele osredotočati na vprašanja vrednot pri evalvaciji, na vključevanje vseh udeležencev v procesu oblikovanja in izvajanja javne politike (stakeholders) v evalvacijo ter na vprašanja o politični naravi evalvacijskega procesa.

David Nachmias deli vrednotenje javnih politik na procesno, pri katerem se vrednoti izvedenost javnopolitičnega programa glede na zastavljene cilje in na vrednotenje učinkov, kjer se vrednotijo dejanske spremembe, torej učinkovitost pri doseganju zastavljenih ciljev programa (Nachmias v Kustec Lipicer 2002, 147). Parsons predlaga delitev evalvacijskih študij na tiste, ki vrednotijo javne politike, ter tiste, ki vrednotijo (delo op. avtorja) ljudi, ki so odgovorni za izvajanje javne politike (Parsons 1995, 543). Nadalje Parsons ločuje evalvacijske študije, ki vrednotijo javne politike glede na fazo policy ciklusa. To tipologijo že vpelje Michael Scriven (Kustec Lipicer 2002, 148), ki loči med tipom evalvacije, ki vrednoti obseg in razmere izvajanja javne politike z namenom njenega izboljševanja, ko je le-ta še v teku, oziroma formativno evalvacijo, ter med tipom evalvacije, ki meri učinek javne politike na reševanje konkretnega javnopolitičnega problema, oziroma sumativno evalvacijo. Pri slednji poudarja pomen kvalitativnih metod pri podajanju ocen o učinkovitosti neke javne politike z argumentacijo, da je zgolj kvantitativna analiza učinkov javne politike lahko zgolj

legitimacija obstoječe politike¹⁶ (Parsons 1995, 602). K tej delitvi bi lahko dodali tudi zvrst programskega vrednotenja, ki jo opredelijo Rossi, Freeman in Lipsey, in »se nanaša na vrednotenje celotnega programa (javne politike, op. avtorja), od njegovih začetkov do končne faze (Kustec Lipicer 2002, 149)«. Tudi Cerl Patton in David Sawicki (Patton in Sawicki 1993: 368 – 369) govorita o kontinuumu policy evalvacije, ki ga opredeljuje faza policy procesa, v katerem je evalvacija izvedena. V fazah pred implementacijo se izvajajo ex-ante evalvacije (predprogramske kvantitativne in kvalitativne analize problemov, kriterijev za odločanje o javni politiki, analize alternativnih rešitev, argumentacije za in proti, izidi javne politike ter analiza potrebnih korakov za implementacijo in vrednotenje javne politike). Ob implementaciji se izvaja tako imenovana *policy maintenance* ali vrednotenje izvajanja (analiza javne politike, zagotavlja, da se le-ta izvaja načrtovano in da se med svojim izvajanjem ne bi spreminjala nenačrtovano), ko je izvajanje javne politike v teku, se izvaja t.i. policy monitoring ali spremljanje javne politike (spremlja se spremembe, ki se zgodijo po implementaciji javne politike) ter ex-post evalvacija (kvantitativna in kvalitativna analiza (ne)uspešnosti javne politike glede na postavljene cilje ter priporočila o tem, ali naj se javna politika nadaljuje, spremeni ali pa celo ukine).

Dunn evalvacijske študije ločuje v tri skupine glede na namen, predpostavke in obliko (Dunn 1994, 406 – 414): Psevdoevalvacija uporablja deskriptivne metode za zbiranje zanesljivih informacij o izidu javne politike, ne da bi pri tem dajala oceno o zaželenosti oziroma koristnosti teh izidov za določeno skupino ali družbo v celoti. Pri psevdoevalvaciji velja predpostavka, da so merila za oceno izidov nesporna in očitna. Formalna evalvacija prav tako uporablja deskriptivne metode

¹⁶ Tu velja omeniti ločnico med evalvacijo kot zadnjo fazo procesa političnega odločanja o javni politiki ter evalvacijo kot zvrstjo policy analize. Evalvacijo kot zadnjo fazo procesa političnega odločanja o javni politiki opravljajo »politični igralci in prizadeti državljani s svojimi izjavami – ocenami učinkov javnih politik ... in tudi z drugimi oblikami politične dejavnosti (npr. z demonstracijami, peticijami, protesti ipd.) (Fink Hafner 2002, 23)«. Uporabo evalvacijske študije kot zvrsti policy analize za namene politične evalvacije je Weissova ponazorila z naslednjo trditvijo: »Različni ljudje lahko pri obravnavanju istih podatkov pridejo do različnih ugotovitev (Weiss v Parsons 1995, 601)«. Pričujoče poglavje opisuje evalvacijo kot zvrst policy analize, nanjo pa se nanašata tudi termina »vrednotenje« javnih politik in evalvacijske študije.

za zbiranje zanesljivih informacij o izidu javne politike, pri tem pa ovrednoti izide glede na formalno objavljene cilje javne politike, ki so jih postavili odločevalci in izvajalci javne politike. Pri tem velja predpostavka, da so formalno postavljeni cilji javne politike primerni za oceno vrednosti, zaželenosti in koristnosti javne politike. Znotraj formalne evalvacije Dunn ločuje štiri podtipе glede na orientiranost evalvacije k policy procesu ter njenega vpliva na konkretno izvajanje (*policy actions*), kot jih prikazuje tabela.

Tabela 1.1: Vrste formalne evalvacije.

Nadzor nad izvajanjem javne politike (<i>policy actions</i>)	Orientiranost k policy procesu	
	Formativna	Sumativna
Direkten	RAZVOJNA EVALVACIJA	EKSPERIMENTALNA EVALVACIJA
Indirekten	RETROSPEKTIVNA PROCESNA EVALVACIJA	RETROSPEKTIVNA EVALVACIJA IZIDOV

Vir: Dunn 1994, 409.

Razvojna evalvacija je namenjena administraciji oziroma izvajalcem javne politike, pri čemer ugotovitve pripomorejo k sprotnemu reševanju problemov in odpravljanju pomanjkljivosti za ustrezno delovanje programov javne politike. Retrospektivna procesna evalvacija vključuje ex-post spremljanje procesov javne politike in dejavnosti programov javne politike, ko je le-ta še v teku. Lahko je osredotočena tako na proces izvajanja kot na posamezne dejavnosti javne politike, ki vplivajo na izide in učinke javne politike, vendar nima neposrednega vpliva na izvajanje javne politike. Eksperimentalna evalvacija vključuje spremljanje in vrednotenje učinkov javne politike z direktnim nadzorom nad vložki (*incomes*) ter nad procesom oziroma izvajanjem javne politike. Eksperimentalna evalvacija se ponavadi opravlja s pomočjo družbenega eksperimenta ali kvazi eksperimenta. Retrospektivna evalvacija izidov vključuje ex-post spremljanje in

vrednotenje izidov javne politike, pri čemer uporablja kvantitativne metode za določanje vzročnosti med različnimi dejavniki in izidom javne politike.

Teoretična evalvacija s presojo¹⁷ (*decision-theoretic evaluation*), po mnenju Williama Dunna, odpravi nekatere pomanjkljivosti psevdo in formalne evalvacije, saj je bistvo teoretične evalvacije s presojo, da so primerno merilo vrednosti in koristnosti javne politike tako formalni cilji in vrednote kot tudi latentni cilji in vrednote, ki jih določajo vsi vpleteni v proces oblikovanja in izvajanja javne politike (multiple stakeholders).

Kot vidimo so definicije evalvacije znotraj policy analize, prav tako pa tudi klasifikacije evalvacije, mnogotere in raznolike. Kot poudarja Parsons, je v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja prevladovala pozitivistična¹⁸ (kvantitativna) paradigma pri razlaganju evalvacijskega raziskovanja, vendar so osemdeseta in devetdeseta leta prinesla razcvet različnih pristopov k evalvacijskemu raziskovanju (Parsons 1995, 563). Kot sta ugotovila Palumbo in Nacmias:

»Področje evalvacije prestaja krizo identitete. Od njenih začetkov v šestdesetih letih prejšnjega stoletja, ko je pri evalvacijskem raziskovanju prevladovala enotna metodologija in ko so raziskovalci verjeli, da je potencial evalvacije neomejen, je evalvacija doživela preobrazbo. Namesto enotne usmerjenosti so vzniknili številni alternativni pristopi k evalvaciji, prav tako pa se je v številne publikacije priplazil vztrajen dvom o njeni prihodnosti (Palumbo in Nacmias v Parsons 1995, 563).«

¹⁷ Decision-theoretic evaluation prevajam v teoretična evalvacija s presojo, saj ta zvrst evalvacije skuša oceniti izid javne politike glede na očitne kot tudi latentne vrednote javne politike, upoštevajoč vrednote vseh vpletenih v proces oblikovanja in izvajanja javne politike (multiple stakeholders) ter »uporabnikov« javne politike. S tem presoja relativno pomembnost različnih vrednot oziroma ciljev javne politike.

¹⁸ Pozitivizem v družboslovnem raziskovanju utemelji Auguste Comte, ki uporabi izraz *pozitivna filozofija*, pri kateri naj bi uporabljali metode in predpostavke naravoslovnih znanosti za kopičenje znanstvenega znanja o družbi, ki bi ga lahko uporabili za racionalno delovanje družbe, ne da bi napredek ovirala religija ali praznoverje (glej Haralambos in Holborn 1999, 22 in 817). Poglavitna domneva pozitivizma je, da je »vedenje ljudi možno, tako kot obnašanje snovi, objektivno meriti (Haralambos in Holborn 1999, 22)«. Tako Durkheim misli, da naj se družboslovno raziskovanje omeji na preučevanje družbenih dejstev, pri čemer naj bi bilo temeljno pravilo »obravnnavati družbena dejstva kot stvari (Durkheim v Haralambos in Holborn 1999, 817)«.

Kot primere post-pozitivističnih pristopov k evalvaciji Wayne Parsons izpostavi tri pristope (Parsons 1995, 564-568):

- Pluralistični pristop (*multiplist approach*), ki ga razvije Thomas Cook, in katerega bistvo je, da zanika obstoj ene »pravilne« policy opcije ali pristopa k vrednotenju, temveč zagovarja uporabo raznovrstnih meril in metod, ki jih ponujajo različni pristopi k evalvaciji javnih politik za preverjanje in oznanjanje različnih argumentov in ugotovitev, in ne za iskanje ene same pravilne rešitve.
- Konstrukcijski pristop (*design approach*), ki ga razvije Miller, nadgradita pa ga Bobrow in Dryzek, poudarja, da evalvacija ne more biti (vrednotno) nevtralna, saj ljudje konstruiramo realnost, v katero je vpeto javnopolitično delovanje (*policy making*). Tu ima konstrukt dvojni pomen, in sicer, glede na to, kako stvarnost razumemo in glede na to, kako v njej delujemo. Tako policy konstrukt »tako kot vsak drug konstrukt vključuje zasledovanje *želenih* izidov prek *aktivnosti*, ki so dovzetne na kontekst časa in prostora v katerem se odvijajo (Bobrow in Dryzek v Parsons 1995, 565)«, torej so aktivnosti pod vplivom volje ljudi. S tem je konstrukcijski pristop k evalvaciji zasidran v (specifično) razumevanje politične in vrednotno obremenjene, večobrazne stvarnosti (*multiple reality*) ter v (večogrodni) kontekst policy analize. S takim razumevanjem vrednotenje postane preverjanje različnih pogledov na problem z vidika različnih vrednotnih okvirjev in metodologije.
- Pri realističnem pristopu (*naturalistic approach*)¹⁹, ki ga razvijeta Yvonna Lincoln in Egon Guba, je evalvacija oblika pogajanja in ne iskanje (edine) resnice, saj predpostavlja vrednotni pluralizem. Usmerjena je k upoštevanju vseh akterjev oziroma udeležencev (*stakeholders*) z interesom oblikovanja, izvajanja in koriščenja javnopolitičnega procesa, in naj bi s svojimi vidiki, konstrukti sodelovali v vseh fazah evalvacije, tako da

¹⁹ Ta pristop avtorja postavljata v tako imenovano četrto generacijo evalvacijskih študij, ki imajo lastnost da se 'osredotočajo' na pogajanje (*negotiation*). Prvo generacijo evalvacije opredeljuje 'meritev' (*measurement*), drugo generacijo 'opisovanje' (*description*), tretjo generacijo pa 'razsodba' (*judgment*). (Bolj podrobno glej v npr. Patton in Sawicki 1993, 372 ali Parsons 1995, 567).

bi soodločali o pogojih raziskave, ciljih in njenih oblikah ter tako vplivali na zbiranje, analizo in interpretacijo podatkov.

Ob pravem babilonskem stolpu pristopov k evalvaciji, je bilo narejenih več poskusov klasifikacij. Pri tem moramo omeniti, da »je bilo identificiranih več kot 100 različnih tipov pristopov k evalvaciji (Patton in Sawicki 1993, 373)«. Podrobnejšo klasifikacijo evalvacijskih študij je v osemdesetih letih prejšnjega stoletja naredil Ernest House in jo prikazuje tabela 1.2:

Tabela 1.2 : Klasifikacija evalvacijskih študij, kot jo predlaga Ernest House.

Model/pristop	Predpostavlja konsenz glede:	Rezultat	Tipična vprašanja
Sistemska analiza	Cilji, znani vzroki in posledice, kvantificirane variable	Učinkovitost	So pričakovani učinki doseženi? Ali so učinki lahko doseženi na bolj ekonomičen način? Kateri so najbolj učinkoviti programi javne politike?
Na ciljih temelječi pristopi (<i>behavioral-objectives</i>)	Vnaprej določeni cilji, kvantificirane variable izidov	Produktivnost, razlaganje	Ali javna politika dosega zastavljene cilje? Ali javna politika proizvaja, povzroča?
Pristopi za uporabo pri odločanju (<i>decision making/ utilization</i>)	Splošni cilji, kriteriji	Uspešnost, nadzor nad kvaliteto	Ali je javna politika uporabna, uspešna? Kateri deli javne politike so uspešni?
Pristopi s prostim izborom ciljev (<i>goal-free</i>)	Posledice, kriteriji	Izbira uporabnika, družbena uporabnost	Kateri so vsi učinki javne politike (ne glede na v javni politiki določene cilje)?
Znanstvena kritika (<i>art criticism</i>)	Kritika, standardi	Izboljšani standardi, povečano zavedanje	Ali bi kritik odobril javno politiko? Ali je ocena, navdušenje vpletenih (<i>audience's appreciation</i>) narasla?
Strokovna ocena	Kriteriji, strokovni	Strokovna sprejemljivost	Kako bi strokovnjaki

	postopki		ocenili to javno politiko?
Kvazi-legalni	Postopkov in poznavalcev, razsodnikov	Resolucija, sklep	Kateri so argumenti za in proti javni politiki?
Študije primera	Pogajanja, aktivnosti	Razumevanje raznolikosti/različnosti	Kakšna se javna politika zdi različnim ljudem?

Vir: House v Patton in Sawicki 1993, 374.

Ugotovili smo, da ima lahko evalvacija različne funkcije in da je glede na to različen tudi sam način, prav tako pa predmet vrednotenja. Dunn evalvaciji pripisuje dve temeljni funkciji. Ena je zagotavljanje zanesljivih in veljavnih informacij o izvajanju javne politike (naprimer obseg uresničevanja potreb, vrednot in priložnosti skozi javnopolitična dejanja), druga pa je prispevati k razjasnitvi in kritiki vrednot, ki začrtujejo izbor ciljev (Dunn 1994, 405). Parsons pa govori o dveh dimenzijah evalvacije: prva se ukvarja s tem, kako lahko merimo javno politiko glede na zastavljene cilje, druga pa z dejanskim učinkom javne politike (Parsons 1995, 545). Vedung pa evalvaciji pripisuje tri namene oziroma funkcije: razlagalno, intervencijsko – izboljševalno ter funkcijo širjenja osnovnega/bazičnega znanja (glej Vedung 1997, 101).

1.3.2 MERILA ZA OCENJEVANJE UČINKOV JAVNIH POLITIK

Izbor meril za ocenjevanje učinkov javnih politik je odvisen od zvrsti evalvacijske študije. Pri tem je pomemben tudi metodološki pristop k evalvacijskemu raziskovanju, ki postavi raziskovalni okvir za »modeliranje, konceptualizacijo in objektivno pridobivanje ter analiziranje iskanih informacij (Nachmias v Kustec Lipicer 2002, 151)«. Nachmias določi šest korakov v evalvacijski raziskavi (Nachmias v Kustec Lipicer 2002, 151-152) in sicer:

- Določitev ciljev.
- Oblikovanje vzročnega modela.
- Oblikovanje ustreznega raziskovalnega načrta (za zbiranje, merjenje, analiziranje in interpretacijo podatkov).
- Meritev in standardizacija.

- Zbiranje podatkov.
- Analiziranje podatkov in njihova interpretacija.

Dunn podaja šest kriterijev vrednotenja javnopolitičnih programov, katerim dodaja vprašanja, ki kriterije razložijo, in sicer (Dunn 1994, 405)²⁰:

- Uspešnost: Ali je želeni izid dosežen?
- Učinkovitost: Koliko vloženega truda je bilo potrebno za dosego želenega izida?
- Ustreznost: V kolikšnem obsegu doseganje želenega izida rešuje problem?
- Uravnoveženost: Ali so stroški in koristi enakomerno porazdeljeni med različnimi skupinami?
- Uporabnost: Ali izid javne politike zadovoljuje potrebe, želje in vrednote določenih (ciljnih) skupin?
- Upravičenost: Ali so želeni cilji, izidi resnično zaželeni oziroma cenjeni?

Hogwood in Gunn definirata deset problemov, s katerimi se srečamo pri analiziranju učinkov javnih politik, in sicer (Hogwood in Gunn 1984, 222–228):

1) Cilji

Za merjenje učinkov neke javne politike²¹ morajo biti cilji le-te jasno definirani, saj lahko na podlagi teh določimo kriterije za merjenje (ne)uspeha javne politike. Avtorja navajata različna vprašanja, s katerimi se lahko srečamo, ko cilji niso jasno definirani. V primeru, ko se cilji javne politike spremenijo ali dopolnijo, lahko nastane dilema, ali naj merimo uspeh glede na prvotno zastavljene cilje ali glede na cilje, ki so se izoblikovali kasneje. Velikokrat so cilji neke javne politike zelo splošni zaradi razhajanja v pogledih na javno politiko med različnimi policy akterji, ki so vpleteni v policy proces. Pri tem

²⁰ Tukaj kriterijev ne prevajam dobesedno iz angleških terminov, temveč jih vsebinsko smiselno poimenujem tako, da uporabim šest »u« kriterijev. Angleški termini za poimenovanje kriterijev so po vrstnem redu naslednji: *effectiveness, efficiency, adequacy, equity, responsiveness, appropriateness*.

²¹ Avtorja v besedilu uporabljata različne izraze, ki se nanašajo na javne politike. Tako prevajam izraze *public policy, policy in programme z javna politika*, saj menim, da pomensko ni bistvenega odstopanja.

avtorja navajata dve dilemi: skladnost ciljev z možnostjo izvajanja javne politike in skladnost ciljev v smislu politične podpore. Poleg tega lahko kasnejša izostritev ciljev javne politike pokaže na neskladje ciljev z administrativno prakso, kar privede do potrebe po prilagoditvi bodisi ciljev javne politike bodisi aktivnosti (načina izvajanja javne politike op. avtorja). Tudi ko so cilji javne politike jasno določeni, so lahko le-ti kontradiktorni, zato lahko naletimo na dilemo, kateri cilj je pomembnejši glede na ostale.

2) Definiranje in merjenje kriterijev uspeha

Tudi ko je cilj javne politike jasno določen, se pojavi vprašanje, kako oceniti ali (iz)meriti uspeh. Doseganje določenega cilja javne politike lahko merimo z več kriteriji tako, da se pojavi vprašanje, kateri kriteriji so najprimernejši za ocenjevanje uspeha izbrane javne politike. Tudi ko že izberemo najprimernejše kriterije za ocenjevanje (ne)uspešnosti doseganja ciljev javne politike, moramo le-te operacionalizirati na način, da so izbrani kriteriji merljivi. Tu pa se pojavi nevarnost, da zapostavimo kvalitativne indikatorje, ki so morda bolj primerni za ocenjevanje uspešnosti. Hogwood in Gunn ugotavljata, da lahko uporabimo kriterije, ki so bili uporabljeni v prejšnjih študijah, vendar moramo biti pri tem pozorni, da ustrezajo merjenju izbranih ciljev.

3) Koliko je dovolj?

Po tem, ko so cilji javne politike določeni in ko so med njimi vzpostavljene prioritete, se postavi vprašanje, kateri učinki javne politike so sploh relevantni in v kolikšni meri morajo biti cilji doseženi, da lahko govorimo o uspehu. Postavi se vprašanje, ali je uspeh samo popolno doseganje cilja ali tudi postopne izboljšave, ki vodijo k doseganju ciljev. Ker se dobljene rezultate lahko različno interpretira, avtorja predlagata, da se merilo uspeha vnaprej definira in da se k njegovemu ocenjevanju vključijo tudi stroški izvajanja javne politike, saj je lahko cilj dosežen z neproporcionalno visokimi stroški.

4) Stranski učinki

Pri merjenju učinkov izbrane javne politike lahko nastanejo težave pri identifikaciji in izmeri tistih učinkov, ki niso opredeljeni kot (poglavitni) cilji javne politike. Tem učinkom (tako pozitivnim kot negativnim) je treba nameniti posebno pozornost, saj se lahko izkažejo za bolj pomembne od deklariranih ciljev javne politike. V takem primeru nastane težava, kako in katere stranske učinke določiti kot cilje javne politike.

5) Zbiranje informacij

Pri zbiranju informacij o učinkih javne politike lahko naletimo na številne težave, kot na primer pri relevantnih informacijah, ki niso dostopne ali pa so le-te dostopne v neprimerni obliki. Poleg tega nam lahko zbrane informacije povedo veliko le o tistih, ki imajo od neke javne politike koristi, ne pa o celotni ciljni skupini. Lahko pa so informacije različnih virov medsebojno neprimerljive in celo zavajajoče.

6) Razločevanje vplivov (učinkov) javne politike od ostalih vplivov

V dinamičnem socialnem okolju je kljub veliki količini dostopnih informacij o družbenih razmerah težko ločiti vplive določene javne politike od ostalih dejavnikov, ki vplivajo na življenje ljudi. 'Zunanji' vplivi imajo tako lahko posledice na učinke določene javne politike. Sistematična evalvacija lahko te vplive predvidi, še posebej, če uporabimo metodologijo eksperimenta ali kvazi eksperimenta.

7) Vpliv večih javnih politik na isto ciljno skupino

Isti družbeni problem ali določena skupina prebivalstva je lahko tarča različnih javnih politik s podobnimi cilji. V takih primerih je nesmiselno oziroma nemogoče ocenjevati učinke posamezne javne politike, saj je težko določiti, katera dejansko vpliva na problem in kako bi posamezna javna politika vplivala na problem brez (so)delovanja drugih javnih politik s podobnimi cilji. Tudi v primeru, ko gre za sosledje različnih javnih politik s podobnimi cilji v

relativno kratkem časovnem intervalu, je težko oceniti ali so učinki posledica ukinjene javne politike ali pa trenutno veljavne.

8) Distribucija učinka

Pri evalvaciji javne politike nas ne zanima samo absolutni ali povprečni učinek, temveč tudi kako je učinek porazdeljen in če je porazdeljen med iste ciljne skupine, kot je bilo prvotno načrtovano.

9) Politična občutljivost spremljanja in vrednotenja javne politike

Ker evalvacija javne politike pokaže ali je le-ta uspešna ali ni, je s strani nekaterih policy akterjev videna kot grožnja, saj lahko, ne glede na rezultate evalvacije, politiki na njej gradijo svoj ugled, javni uslužbenci svojo kariero, nekateri uporabniki pa imajo od nje velike koristi, tudi če evalvacija pokaže, da ta javna politika ni uspešna. To in dejstvo, da evalvacija javne politike velikokrat zahteva vpletenost javnih uslužbencev ter uporabnikov, vpliva na način, kako (lahko) bo evalvacijska raziskava izvedena.

10) Stroški evalvacije

Sistematična evalvacija javnih politik je lahko relativno draga, odvisna je od več dejavnikov, med katerimi je pomembna tudi izbrana metodologija, vendar se stroški evalvacije lahko bistveno zmanjšajo, če je evalvacija predvidena že v začetnih fazah policy procesa²² in če je predvidena uporaba rezultatov evalvacije.

1.3.3 METODE IN TEHNIKE EVALVACIJE

Kot smo ugotovili v zgornjih poglavjih, se metodološki pristopi k evalvacijskemu raziskovanju razlikujejo glede na vrsto evalvacijske študije. Poleg izbora

²² Policy proces je sestavljen iz naslednjih faz: a) oblikovanje dnevnega reda, b) oblikovanje alternativnih rešitev, c) uzakonitev javne politike, d) izvajanje (implementacija) ter e) vrednotenje (evalvacija) javne politike. Če k tem fazam dodamo še f) politični odziv – ukinitve javne politike in g) odločanje o oblikovanju nove javne politike, opišemo policy cikel. (glej Fink Hafner 2002, 17–20).

ustreznih meril za oceno učinkov javne politike je za uspešno evalvacijo javne politike pomemben tudi izbor »relevantnih, objektivnih, preverljivih in zanesljivih podatkov, ki nas privedejo do končnega sprejetja evalvacijskih sklepov (Kustec Lipicer 2002, 152-153)«. Simona Kustec Lipicer strne naslednje raziskovalne metode, ki jih predlagajo različni avtorji, kot najprimernejše metode za evalvacijsko raziskovanje (Kustec Lipicer 2002, 153):

- časovne študije (študije prej in potem, retrospektivne, longitudinalne, časovna ponavljanja);
- analiza stroškov in koristi ter analiza stroškov in učinkovitosti;
- modeliranje (konstruiranje modelov);
- različne zvrsti družboslovnih eksperimentov;
- sekundarna analiza;
- primerjalne študije;
- sodbe izvedencev;
- družboslovni intervju;
- anketni vprašalniki;
- različne zbirke podatkov;
- že izvedene študije, ekspertize, raziskave.

1.3.4 EVALVACIJA IN SKP

Skupna evropska kmetijska politika ima tudi zakonske podlage za obvezno evalvacijo programov SKP²³. K teoretičnemu poglavju bi zato dodal specifične modele, ki opisujejo namen, kriterije ter povezavo med različnimi vrstami ciljev in

²³ Zakonsko podlago za evalvacijo lahko najdemo na primer v finančni uredbi Evropskega sveta (EC) 1605/2002, med proračunskimi načeli, v 7. poglavju, člen 27, ki v 4. točki pravi: »Za boljše odločanje institucije izvajajo predhodno in naknadno ocenjevanje v skladu z usmeritvami Komisije. Takšno ocenjevanje se uporablja za vse programe in dejavnosti, ki imajo za posledico večjo porabo, rezultati ocenjevanja pa se pošljejo proračunskim uporabnikom ter zakonodajnim organom in proračunskemu organu.« ali v uredbi Evropske komisije 2342/2002, pod naslovom proračunska načela, člen 21, točka 3, ki pravi: »Za vse programe ali dejavnosti, vključno s pilotnimi projekti in pripravljalnimi ukrepi, pri katerih zbrana sredstva presegajo 5.000.000 evrov, je treba izvajati vmesna in/ali naknadna ocenjevanja dodeljenih človeških in finančnih virov ter dobljenih rezultatov, s katerimi se preverja skladnost s postavljenimi cilji: (a) doseženi rezultati pri izvajanju večletnega programa se periodično ocenjujejo po časovnem razporedu, ki omogoča, da se ugotovitve ocenjevanj upoštevajo pri sprejemanju sklepov o podaljšanju, spremembi ali začasni ustavitvi izvajanja programa; (b) za dejavnosti, ki se financirajo na letni podlagi, je treba rezultate ocenjevati najmanj vsakih šest let.«

vrstami učinkov, ki jih opisujejo priporočila Generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja Evropske komisije o izvajanju evalvacijskih študij.

Tabela 1.3: Namen evalvacijskih študij.

Kaj lahko nadziramo?		Merjenje neposrednega vpliva	Merjenje posrednih vplivov	
VLOŽKI	IZIDI	REZULTATI	VMESNI VPLIVI	GLOBALNI VPLIVI
←Administracija–preverjanje→				
← Izvajanje – spremljanje (monitoring) →				
← Evalvacija javne politike →				

Vir: Canenbley 2008, 3.

Tabela prikazuje namen evalvacijskih študij javnopolitičnih programov, ki jih izvaja Evropska komisija. Vidimo lahko, da evalvacijske študije lahko podajo znanje o razmerju med vložki in izidi javne politike, prav tako pa tudi znanje o neposrednih in posrednih vplivih, ki jih povzročijo raziskovane javne politike.

Poglavitni kriteriji za evalvacijo SKP so:

- Uspešnost (ki pove, v kolikšni meri so z neko intervencijo doseženi cilji);
- Učinkovitost (ki pove, kakšno je (najboljše) razmerje med vloženimi resursi ter doseženimi rezultati pri doseganju cilja z določeno intervencijo);
- Ustreznost (ki pove, v kolikšni meri cilji določene intervencije ustrezajo potrebam, problemskim sklopom in bistvenim vprašanjem).

Tabela1.4 : Hierarhija učinkov javne politike glede na hierarhijo ciljev javne politike.

Hierarhija učinkov →	Potrebe →	Hierarhija ciljev
↑		↓
Učinki	→	Splošni cilji
Rezultati	→	Specifični (programski) cilji
Izidi	→	Operativni cilji
↑		↓
←	vložki	←

Vir: Canenbley 2008, 12.

Tabela prikazuje razmerje med hierarhijo učinkov javne politike ter hierarhijo ciljev javne politike. Učinke (neposredne in posredne vplive) javne politike se po predlogu Evropske komisije meri glede na splošne cilje javne politike, rezultate (neposredne učinke) javne politike se meri glede na specifične cilje določenega programa znotraj javne politike, izide pa glede na ozke operativne cilje določene v programu javne politike. Evalvacijska spoznanja o doseganju učinkov, rezultatov ali izidov javne politike glede na različne vrste ciljev, so podlaga za nadaljne odločanje o spremembah, ukinitvi ali nadaljevanju javne politike ali njenih delov.

2. ZGODOVINSKO OZADJE SKP TER KMETIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI

Za začetek oblikovanja kmetijskih politik v evropskih državah bi lahko šteli drugo polovico 19. stoletja (Tracy v Erjavec 1997, 41), ko so se začeli pojavljati presežki pridelka hrane, ki jih je bilo moč v velikih količinah in ob zmernih stroških ter brez trgovinskih ovir prepeljati tudi na oddaljena tržišča. Poleg tega so takrat postali kmetijski pridelovalci politično aktivni. Ključni tržišči sta bili Rusija in ZDA, ki sta zaradi velikosti države pridelali največ kmetijskih pridelkov. V tem času sta se razvila tudi dva koncepta kmetijske politike in sicer liberalistični ter protekcionistični, ki sem ju opisal že v uvodu (Erjavec 1997, 42-43). Ob izbruhu svetovne gospodarske krize leta 1929 je postala pridelava hrane najbolj iskana dobrina, tudi strateškega značaja. Tedaj so državne politike uzakonile izvozne subvencije, podpore, nadomestila in s tem v kmetijsko politiko vpeljale protekcionizem. To je, zaradi visokih cen, samo še poglobilo gospodarsko recesijo in poslabševalo razmere na trgu z žitom, ki so bile posebno na udaru. Skoraj neverjetno, toda obdobje fašizma in nacizma je poskrbelo za skoraj popolno oskrbo hrane in primerljiv dohodek kmetom. Ni čudno torej, da je bila zavoljo te podpore v nekaterih krajih simpatija do fašizma in nacizma po vojni še vedno velika kljub nedemokratičnu režimu. Po porazu nedemokratičnih režimov sta vodilno vlogo pri oblikovanju kmetijskih politik v Evropi zopet prevzeli Nemčija in Francija, čeprav lahko rečemo, da je bilo kmetijstvo za slednjo pomembnejše. V ospredje so prišle ideje o evropskem povezovanju. S podpisom Rimske pogodbe leta 1957 so bili postavljeni temelji za oblikovanje skupne kmetijske politike. V tistem času je bila, kljub nagli gospodarski rasti, motena oskrba s hrano in pomanjkanje zalog med drugo svetovno vojno in neposredno po njej še močno v zavesti prebivalstva. Zato je bila nemotena oskrba ter samooskrba s hrano strateškega pomena. Drug dejavnik, ki je močno vplival na zasnovo SKP-ja pa je bil, da sta najpomembnejšo vlogo pri pogajanjih o SKP-ju takrat imeli Francija in Nemčija. Francija si je, kot pomembna agrarna država, skušala zagotoviti trg za izvoz svojih kmetijskih pridelkov ter pridobiti dodatne finančne vire za svojo kmetijsko politiko, Nemčijo pa je pri pogajanjih o skupni kmetijski

politiki vodil močan kmečki lobi, ki si je že takrat izboril zagotovila o paritetnem (primerljivem) dohodku (glej Erjavec 1997, 45). Zaradi naštetih razlogov in zaradi dejstva, da je bila Velika Britanija, ki je tradicionalno zagovarjala liberalnejšo usmerjeno kmetijsko politiko, izključena iz pogajanj o SKP-ju, je pri zasnovi SKP-ja prevladoval protekcionizem.

Kmetijska politika v Sloveniji je ubirala precej drugačne tirnice kot v Zahodni Evropi. Medtem ko so v Zahodni Evropi izbrali visokozaščitni model, ki je temeljil na pomenu družinskih kmetij in cenovnih podporah, je slovenski in jugoslovanski pristop omejeval razvoj zasebnega kmetijstva. Spodbujal je razvoj proizvodnje ter poslovne oblike kmetijstva. Ravno zaradi tega so nastajala družbena posestva in farme, ki so imela industrijski način poslovanja. Pritiski na kmeta so bili včasih zelo hudi, z velikimi posegi v kmečko lastnino, temu pa so sledila obdobja popuščanja. Še zlasti huda so bila prva povojna obdobja, saj je bila veleposestnikom in kmetom odvzeta lastnina. Lahko govorimo o sovjetskem modelu, ki pa se je, zaradi upora prebivalcev, hitro ponesrečil (glej Rednak in sodelavci 1997, 158). Leta 1952 so uzakonili t.i. zemljiški maksimum, ki je zasebniku dovoljeval le 10 hektarov obdelovalne zemlje. Kljub politični ideologiji je sledilo obdobje tehnološkega napredka. Pojavljala se je mehanizacija in ponovna oživitev zadružištva, ki je zagotavljala hitrejšo kmetijsko pridelavo. 60-ta leta 20. stoletja so bila za kmečko prebivalstvo zelo težka, predvsem zaradi industrializacije. Kmetijska politika, kljub (izrazito politični) podpori in s tem povezanimi velikimi transferji proračunske narave, ni dosegla potreb, ki jih je zahtevalo hitro rastoče gospodarstvo. Konec 60. let je bila Jugoslavija prisiljena celo uvoziti hrano, medtem ko so zahodne države zaradi SKP-ja beležile presežke kmetijske pridelave. Politična garnitura v Jugoslaviji je bila v začetku 70. let prisiljena postaviti kmeta v drugačen položaj (Rednak in sodelavci 1997, 158):

- priznana jim je bila proizvodna vloga,
- zadružištvo je bilo prilagojeno trgovskim in javnim standardom,
- na lokalni ravni pa je spodbujala tehnološki razvoj na kmetijah.

Pozitivni učinki so se pokazali ob prehodu sedemdesetih v osemdeseta leta. Stopnje rasti kmetijske pridelave so bile primerljive z rastjo v Zahodni Evropi. Še vedno pa so bile na globalni ravni razlike med evropskim in jugoslovanskim kmetijstvom prevelike. K temu je pripomogla tudi policentrična strategija razvoja, ki je predvidevala razvoj obrti, infrastrukture in industrije na podeželju. Dosegla je razmeroma nizke cene hrane, in sicer z :

- nadzorom nad kmetijskimi blagovnimi tokovi;
- uvozom, ki je bil omogočen le za dogovorjene posle;
- oblikovanjem velikih regionalnih poslovnih sistemov;
- državnim reguliranjem ravni cen.

Razpad Jugoslavije je povzročil hitro preoblikovanje državnih nadzornih in razvojnih strategij in funkcij. Lahko govorimo o več ključnih etapah slovenske kmetijske politike (glej tudi Rednak in sodelavci 1997 in Volk 2004) :

- Obdobje 1990 – 1993: izoblikovan je bil strateški dokument, ki je določal temeljno usmeritev in cilje kmetijske politke.
- Obdobje 1993 - 1995: oblikovanje zunanje trgovinske zaščite, administriranje nekaterih glavnih kmetijskih trgov.
- Obdobje 1995 – 1998: pogajanja o podpisu in sprejem evropskega sporazuma z EU, postopno prilagajanje ukrepov slovenske kmetijske politike ukrepom SKP-ja.
- Obdobje 1998 – 2002: sprejem reforme slovenske kmetijske politike, večji poudarek strukturnim ukrepom in nižanje zunanjetrgovinske zaščite.
- Obdobje 2003 – 2007: ratifikacija pristopne pogodbe z EU, usklajevanje pravnemu redu EU-ja in integracija slovenske kmetijske politike v SKP.

Razvoj samostojne slovenske kmetijske politike je trajal torej zgolj dobro desetletje, v tem času pa se je slovenska kmetijska politika v relativno kratkem času spremenila iz socialistične planske v kmetijsko politiko, ki je bolj značilna za zahodne demokracije, zato bi lahko rekli, da je bilo v obdobju od osamosvojitve Slovenije do priključitve Slovenije EU-ju slovensko kmetijstvo zaradi nenehnega prilagajanja v tranziciji.

3. CILJI IN UKREPI SKP TER SLOVENSKE KMETIJSKE POLITIKE

3.1. RAZVOJ CILJEV IN UKREPOV SKP

»Skupna kmetijska politika sledi temeljnim ciljem, v katerih je izraženo družbeno vrednotenje razvojnih usmeritev kmetijstva, ki naj bi prinesle njegov skladen razvoj in obenem povečale splošno blaginjo (Erjavec 1997, 61)«. Iz zgornjih poglavij je razvidno, da so se temeljni cilji skupne evropske kmetijske politike postavili s podpisom Rimske pogodbe leta 1957. Cilji SKP-ja, kot jih opredeljuje Rimska pogodba, so:

- a) povečevanje kmetijske produktivnosti s pospeševanjem tehničnega napredka in z zagotavljanjem racionalnega razvoja kmetijske pridelave ter z optimalno uporabo proizvodnih faktorjev, zlasti dela;
- b) zagotavljati primeren življenjski standard podeželske skupnosti, posebej z zviševanjem dohodka posameznikov, ki se ukvarjajo s kmetijstvom;
- c) stabilizacija trgov;
- d) zagotoviti dostopnost zalog (zagotoviti nemotene oskrbe);
- e) zagotoviti potrošnikom dostop do zalog po sprejemljivih cenah.

Cilji SKP-ja kot jih določa Rimska pogodba, so formulirani zelo ohlapno, ter se med seboj celo izključujejo. »Po teoriji ekonomske politike sta za učinkovito uresničevanje določenega koncepta potrebni čim večja jasnost in nekonfliktnost ciljev (Pütz v Erjavec 1997: 49)«. Iz samih ciljev SKP-ja pa ni razvidno, kako uresničevati te cilje, niti v kakšni medsebojni hierarhiji so. Poleg tega so cilji zagotavljanja primerne dohodka kmečkemu prebivalstvu, stabiliziranje trgov in zagotavljanje nemotene oskrbe v nasprotju s ciljema povečevanja storilnosti ter zagotavljanja primernih cen kmetijskih pridelkov potrošnikom (glej Erjavec 1997, 50). Po mnenju Emila Erjavca je šele uresničevanje kmetijske politike pokazalo jasno hierarhijo med cilji, zapisanimi v Rimski pogodbi, in sicer:

- 1) najpomembnejša cilja sta bila reševanje dohodkovnega problema kmetijstva in zagotavljanje primerne življenjske ravni kmečkega prebivalstva;

- 2) prehransko varnost in stabilizacijo kmetijskih trgov naj bi reševal predvsem primeren dohodek kmetijstva;
- 3) povečanje storilnosti in učinkovitosti naj bi bil samo pomožen cilj oziroma sredstvo za doseganje kmetijskega dohodka;
- 4) primerna cenovna raven hrane oziroma 'blaginja potrošnika' naj bi bila samo »korekcija« dohodkovnega cilja.

Tako hierarhijo ciljev lahko utemeljimo ob pregledu ukrepov za izvajanje SKP-ja. Kmalu po podpisu Rimske pogodbe, je bila izbrana politika visoke cenovne ravni kmetijskih pridelkov, ki naj bi jo uresničevali z mehanizmi tržno-cenovne podpore, predvsem za spodbujanje količinske rasti pridelave in večjega dohodka kmetov (Erjavec 1997, 51). Uresničevanje SKP-ja temelji na načelih enotnega trga, prednosti domače pridelave ter finančne solidarnosti oziroma skupnega financiranja. Tako oblikovana SKP je kmalu privedla do presežkov v pridelavi kmetijskih pridelkov in s tem spremenila EU iz neto uvoznice v drugo svetovno izvoznico hrane. To je povzročalo nelagodja zaradi povečevanja izdatkov proračuna, poleg tega pa so se začeli pojavljati spori med GATT-om²⁴ (pozneje WTO) in EU glede skladnosti SKP-ja z načeli GATT-a. V začetku sedemdesetih let, pod vplivom proračunskih pritiskov ter pritiskov zaradi mednarodnih trgovinskih sporov, se je SKP prvič reformirala po predlogih takratnega komisarja za kmetijstvo Sicca Mansholta, ki je želel dati večji poudarek strukturalni politiki, ki je bila do tedaj v senci tržno-cenovne. S ciljem zagotavljanja primerne dohodka kmečkemu prebivalstvu, so bili leta 1972 sprejeti ukrepi za povečevanje storilnosti (Tracy v Erjavec 1997, 53), ukrepi za zmanjševanje števila delovne sile ter ukrepi za zaustavitev količinske rasti pridelave, nekaj let kasneje pa še drugi strukturalni ukrepi, ki naj bi zagotavljali primerno življenjsko raven na podeželju. V začetku osemdesetih let prejšnjega stoletja je bil sprejet ukrep proizvodnih kontingentov za prirejo mleka, leta 1988 pa še t.i. stabilizatorji za posamezne skupine kmetijskih proizvodov. Ti ukrepi so bili usmerjeni predvsem v umirjanje

²⁴ GATT je kratica za General Agreement on Tariffs and Trade – sporazum o carinskih dajatvah in trgovini, ki je bil prvič podpisan leta 1947. Kasneje je bila ustanovljena Svetovna trgovinska organizacija (World Trade Organization ali WTO), ki je prevzela vse naloge GATT-a.

rasti izdatkov proračuna zaradi tržno-cenovnih podpor, kar pa je po drugi strani pomenilo tudi poslabšanje dohodkovnega položaja (nekaterih) kmetov. To so skušali popraviti s posebnim programom strukturne pomoči z imenom Cilj 5a (pospeševanje razvoja podeželja s pospešenim prilagajanjem kmetijskih struktur), ki je bil sprejet v okviru širše regionalne razvojne pomoči²⁵. Ker vsi dotedanji ukrepi niso prinesli želenih učinkov, je leta 1992 Evropska komisija predlagala radikalnejše reforme SKP-ja, znane pod imenom MacSharryjeva reforma, imenovana po tedanjem komisarju za kmetijstvo. »Reforma naj se ne bi dotaknila temeljnih načel in ciljev SKP, spremenila pa naj bi način zaščite in financiranja kmetijstva (Ahner v Erjavec 1997, 87)«. Bistvo reforme je bilo zniževanje intervencijskih cen nekaterih pridelkov, izgubo dohodka pa naj bi nadomeščali spremljevalni ukrepi, med katerimi so najpomembnejši kompenzacijska plačila (proizvodno vezana) ter spremljevalni programi (sistem predčasne upokojitve, program načrtnega pogozdovanja ter kmetijski naravovarstveni program). Ukrepi sprejeti z MacSherryjevo reformo, pa so imeli še en, za SKP pomemben, domet. Omogočili so zaključek pogajanj urugvajskega kroga GATT-a, katerih sklepi so se nanašali na dostopnost do kmetijskih trgov, na skupne podpore kmetijstvu ter na izvozna nadomestila. Multilateralni dogovori znotraj GATT-a so razvrstili ukrepe na tiste, ki naj bi vplivali na motnje na svetovnih kmetijskih trgih in ki bi se morali postopoma ukiniti, ukrepe, ki bi bili pogojno dovoljeni ter ukrepe, ki naj ne bi vplivali na svetovni trg kmetijskih pridelkov, in ki bi jih vlade podpisnice GATT-a lahko financirale²⁶. Po eni strani je MacSherryjeva reforma preprečila, da bi se po urugvajskem krogu pogajanj dohodkovni položaj kmetov izrazilo poslabšal, po drugi strani pa je urugvajski

²⁵ Cilj 5a je bil eden izmed šestih ciljev regionalne razvojne politike, in ga je financiral sklad EAGGF (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund). Ostali cilji so odpadli na ERDF (European Regional Development Fund) ter ESF (European Social Fund) (glej von Urff 2001, 11).

²⁶ Ti ukrepi so naštet v Aneksu 2. pogodbe iz Marakeša, in sicer kot: podpore javnih služb kot so podpore znanosti, delovanje služb za nadzor nad škodljivci in boleznimi, podpore izobraževanju in svetovanju, podpore za kmetijsko inšpekcijo, trženje in promoviranje kmetijskih pridelkov, ustanove in infrastrukturo v kmetijstvu, pomoč za skladiščenje pridelkov z namenom vzpostavitve prehranske varnosti, proizvodno nevezana neposredna plačila, notranja prehranska pomoč, ukrepi v primeru naravnih nesreč, podpore strukturnim spremembam (investicije, prezaposlitev, upokojitev), ukrepi podpore naravoslovnim programom in ves splet podpor razvoju podeželja (glej Dogovor o kmetijstvu GATT-a 1994 ali Erjavec 1997).

krog pogajanj vplival na nadaljni razvoj SKP-ja. Čeprav je reforma iz leta 1992 uspela rešiti najbolj pereče probleme evropskega kmetijstva tistega časa, so še vedno obstajali notranji in zunanji dejavniki, ki so klicali po nadaljni reformi. Najpomembnejši notranji dejavniki so bili proračunske omejitve, nevarnost neravnovesij na trgih kmetijskih pridelkov zaradi uresničevanja zavez urugvajskega kroga pogajanj GATT-a, poudarek novim prioritetam SKP, kot so doseganje varnostnih in kvaliternih standardov prehranskih izdelkov, okoljskih ukrepov ter poenostavitev in debirokratizacija predpisov SKP, poleg tega pa se je pojavila potreba po iskanju novih virov dohodka za kmečko prebivalstvo. Najpomembnejša zunanja dejavnika pa sta bila bližnji začetek novega kroga pogajanj znotraj WTO ter pričakovana nova širitev EU na vzhod (glej Pezaros 1999). Leta 1999 je bil na zasedanju predsednikov vlad in držav članic EU v Berlinu sprejet dogovor o novem paketu reform imenovanem Agenda 2000. Cilji, ki naj bi jih novi paket reform dosegel, so (glej Pezaros 1999, 4):

- a) izboljšati konkurenčnost kmetijstva na domačem in svetovnih trgih ter prek nižjih cen kmetijskih pridelkov izboljšati položaj potrošnikov, prav tako pa pospešiti diferenciacijo cen kmetijskih pridelkov na podlagi kvalitete;
- b) zmanjšati možnost presežkov kmetijskih pridelkov, obenem pa nadaljevati zaščito dohodka kmečkega prebivalstva;
- c) večji poudarek varnosti prehranskih izdelkov ter okoljskim zahtevam;
- d) poenotiti pristope k razvoju podeželja ter prenesti financiranje razvoja podeželja na kmetijski proračun;
- e) pripraviti SKP na naslednji krog pogajanj z WTO ter
- f) pripraviti države kandidatke za vstop v EU na način, ki bi omogočal izvajanje SKP znotraj obstoječih proračunskih in drugih omejitev.

Ukrepi Agende 2000, kot jih je predlagala Evropska komisija, so bili usmerjeni predvsem v nadaljne zmanjševanje tržno-cenovnih podpor ob hkratnem povečevanju neposrednih plačil, vezanje izplačevanja neposrednih plačil

posameznim kmečkim gospodarstvom na izpolnjevanje okoljskih in nekaterih drugih kriterijev ter sofinanciranje ukrepov za razvoj podeželja (ob načelu subsidiarnosti). Novost je bil sprejem t.i. nacionalnih ovojnic²⁷, ki so jih nekatere države članice sprejele s skepticizmom. Na splošno pa so bili ukrepi te reforme le popravek reforme iz leta 1992. Ker reformni paket Agende 2000 ni zadovoljivo izpolnjeval zastavljenih ciljev, je komisar za kmetijstvo Franz Fischler v letih 2003 in 2004 predlagal nove ukrepe, ki so korenito spremenili način dotedanjega izvajanja SKP. Najpomembnejši novi ukrep reforme SKP je bil uvajanje proizvodno nevezanih plačil v obliki enotnega plačila na kmetijsko gospodarstvo (single farm payment), ki je zamenjalo večino prejšnjih specifičnih neposrednih plačil po sektorjih (Rednak in sodelavci 2005, 14). Pri tem pa je Evropska komisija prepustila državam članicam izbiro, katero izmed ponujenih kombinacij enotnega plačila na kmetijsko gospodarstvo²⁸ bodo uvedle, poleg tega pa so si države članice lahko izbrale tudi leto, v katerem bodo začele izvajati nov način izplačevanja. Možnost izbire pa ni bila na voljo novim članicam EU, saj je za njih veljalo obvezno izhodišče uvajanja regionalne različice enotnega plačila oziroma uvedbe enotnih plačil na površino (Rednak in sod. 2005, 14-15). Tak ukrep naj bi pridelovalcem omogočal večjo tržno naravnost pri pridelavi kmetijskih izdelkov in manjšo odvisnost pridelave od intervencij SKP, reformni ukrepi pa naj bi sledili naslednjim ciljem (Kelch in Normile 2004, 3):

- nadzoru nad proračunskimi izdatki za tržne intervencije s finančno disciplino
- pripravi na multilateralna pogajanja o kmetijstvu v okviru pogajanj kroga iz Dohe WTO

²⁷ Koncept nacionalnih ovojnic naj bi predvideval dodelitev polovice zneska od (dogovorjenega) povišanja kompenzacijskih plačil državam članicam, ki naj bi znotraj določenih omejitev dodeljeni znesek razdelile nacionalnim kmečkim gospodarstvom glede na lastne, nacionalne prioritete. Komisija je uvedbo nacionalnih ovojnic zagovarjala z načelom subsidiarnosti, kritiki pa so poudarjali, da je ta ukrep lahko podlaga za renacionalizacijo kmetijskih politik in vzrok za motnje na notranjem trgu kmetijskih pridelkov. (glej Pezaros 1999, 18-19).

²⁸ Osnovne možnosti so bile: možnost plačevanja proizvodno nevezanih plačil v obliki enotnega plačila na kmečko gospodarstvo na podlagi preteklih/zgodovinskih pravic ali uvedba enotnega plačila na ha kmetijske zemlje za vse proizvajalce v neki regiji, možna so prehodna obdobja ter kombinacija obojega tudi z nekaterimi dovoljenimi proizvodno vezanimi plačili (glej Rednak in drugi 2005, 14).

- pripravi proračunskih okvirov in podpornih programov za vključitev novih držav članic ter
- večji vključitvi okoljskih programov in interesov potrošnikov v SKP.

Ob večji svobodi odločanja držav članic o razdelitvi proračunskih sredstev, pa je potrebno omeniti še širše politične cilje, ki vodijo k oblikovanju ukrepov kmetijske politike. Pri tem so nekateri avtorji mnenja, da »imajo sodobne kmetijske politike skriti namen pridobivanja politične moči prek uresničevanja dohodkovnih ciljev specifičnih skupin pridelovalcev (Pasour in Rucker v Erjavec in sod. 2006, 478). S tem pa se postavlja v ospredje vprašanje organiziranega interesa pri oblikovanju tako ciljev kot tudi ukrepov kmetijskih politik na nacionalnih kot tudi na evropski in nenazadnje tudi na interesni vpliv pri pogajanjih znotraj WTO.

3.2. CILJI SLOVENSKE KMETIJSKE POLITIKE

Lahko bi rekli, da se je slovenska kmetijska politika izoblikovala po osamosvojitvi, leta 1993, s sprejemom Strategije razvoja slovenskega kmetijstva, ki je postavila temeljno usmeritev razvoja kmetijstva v samostojni državi. Dotedanja kmetijska politika je temeljila na ideološko obarvanih ciljih, ki so, od druge svetovne vojne do razpada Jugoslavije, ostajali enaki, ter med katerimi so bili najpomembnejši prehranska varnost in primerna samooskrba prebivalstva s hrano (Rednak in sodelavci 1997, 161). Zaradi takratnih družbenih razmer je bila v ospredju skrb za zagotavljanje razmeroma poceni hrane za delavstvo, zasebno kmetovanje pa so takratne oblasti skušale narediti ekonomsko manj zanimivo, hkrati pa so spodbujale industrijsko obliko pridelave hrane na družbenih posestvih. Strategija razvoja slovenskega kmetijstva, sprejeta leta 1993 (v nadaljevanju strategija), je torej izhajala iz razmer v kmetijstvu, ki so bile posledica ukrepov povojnih kmetijskih politik, hkrati pa je skušala slediti usmeritvam SKP-ja. S sprejetjem strategije je bil postavljen eko-socialni koncept kmetijske politike, ki je poudarjal večnamenskost kmetijske pridelave in je skušal slediti trem p-ciljem: prehranski

varnosti, paritetnemu dohodku in ohranjanju poseljenosti (Rednak in sodelavci 1997: 163). Cilji, kot jih je določala strategija, so bili:

- stabilna pridelava kakovostne in čim cenejše hrane ter zagotavljanje prehranske varnosti v Sloveniji,
- ohranjanje poseljenosti in kulturne krajine, ohranjanje kmetijske zemlje ("ohranitev proizvodnega potenciala za čas motene oskrbe (Rednak in sodelavci 1997, 163)") in varstvo kmetijskih zemljišč ter vode pred onesnaženjem in nesmotrno rabo,
- trajno povečevanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva,
- zagotavljanje paritetnega dohodka nadpovprečno produktivnim pridelovalcem.

V času sprejema strategije je potekala reforma SKP, ki je dala večji poudarek strukturnim ukrepom in s tem priznavala večnamenskost kmetijstva. Ciljna naravnost strategije je bila podobna ciljem reformirane SKP, vendar je bil v strategiji večji poudarek na prehranski varnosti ter na nekaterih okoljskih vidikih, SKP pa je bolj poudarjala učinkovitost in konkurenčnost pridelave (Rednak in sodelavci 1997, 163). V prvem obdobju po osamosvojitvi je slovenska kmetijska politika obsežnejše (v večji meri kot reformirana SKP) posegala tudi po ukrepih tržno-cenovne politike z administrativnim določanjem cen ter z zunanjetrgovinsko zaščito preko uvoznih dajatev. To možnost zaščite kmetijstva je kasneje omejeval pristop Slovenije k Svetovni trgovinski organizaciji ter podpis različnih trgovinskih sporazumov, npr. z državami Cefte. Od leta 1995 naprej je Slovenija začela dobivati pomoč za harmonizacijo slovenske kmetijske politike z SKP preko posebnega EU programa, imenovanega PHARE. V sklopu tega programa so bili sofinancirani ukrepi, ki so prispevali k usposabljanju administracije za izvajanje ukrepov SKP ter za harmoniziranje zakonodaje na področju kmetijske politike, drugi del programa pa je zajemal meddržavno sodelovanje na področju kmetijstva s sosednjimi državami²⁹. V letu 1998 je bil sprejet Program reforme kmetijske politike 1999 – 2002, ki je slovensko kmetijsko politiko približal SKP-ju predvsem s prehodom iz tržno-cenovnih k proizvodno nevezanim plačilom ter s

²⁹ Posebni programi za sodelovanje z Avstrijo, Italijo ter Madžarsko.

še večjim poudarkom strukturnih ukrepov kmetijske politike in s tem priznavanjem večnamenskosti kmetijstva. Tovrstna plačila so imela velik pomen pri nadomeščanju višjih proizvodnih stroškov na območjih z omejenimi možnostmi za kmetijsko pridelavo (v nadaljevanju OMD) (Enotni programski dokument 2004-2006 2004, 55), in so omogočila prestrukturiranje kmetijskih gospodarstev na OMD, s tem pa pripomogla k dvigu njihove konkurenčnosti. OMD je bila vključena v širši okvir razvoja podeželja. Program razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004 – 2006 ta območja definira kot »ključni element strukturnega razvoja s prostorskega, socialnega, kmetijskega in političnega vidika (Program... 2004, 36)«, ciljno naravnost podpor OMD pa opredeljuje z naslednjimi cilji:

- zagotavljanje stabilne demografske strukture in trajne poseljenosti, ki je pomembna za ohranitev decentraliziranosti Slovenije,
- ohranjanje zemljiških in drugih potencialov, ki zagotavljajo čim večjo samostojnost teh območij,
- ohranjanje kulturne krajine, ki je osnova za uspešen razvoj turizma in rekreacije v naravnem okolju,
- ohranjanje v preteklosti doseženega ekološkega ravnotežja v prostoru, ki je pogoj za preprečevanje različnih naravnih nesreč,
- ohranjanje naravne in kulturne dediščine, ki prispeva k ohranjanju krajinske in narodne identitete.

Poudarek strukturnim ukrepom kmetijske politike, kot ga določa Program reforme kmetijske politike 1999 – 2002, je razviden tudi iz posebnih programov, ki so bili v tistem času sprejeti za izvajanje predvsem strukturnega dela kmetijske politike. Program reforme kmetijske politike je temeljil na štirih programskih sklopih kmetijske politike, in sicer (Program... 2004):

- Program tržne politike
- Slovenski kmetijsko okoljski program
- Program prestrukturiranja kmetijstva in živilsko predelovalne industrije ter

- Program razvoja podeželja.

Za uresničevanje načel varstva okolja je bil leta 2001 sprejet Slovenski kmetijsko okoljski program 2001 – 2006 (SKOP), ki je predvidel tri ciljno naravnane sklope ukrepov, in sicer (Program... 2004):

- 1. skupina: zmanjševanje negativnih vplivov kmetijstva na okolje (9 ukrepov),
- 2. skupina: ohranjanje naravnih danosti, biotske pestrosti, rodovitnosti tal in tradicionalne kulturne krajine (8 ukrepov),
- 3. skupina: varovanje zavarovanih območij (5 ukrepov).

SKOP je bil do leta 2003 financiran v celoti iz proračuna RS, od leta 2004 naprej pa je njegovo financiranje prevzel Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS)³⁰.

Leta 2000 je Slovenija v okviru programa SAPARD, ki ga je financirala EU kot predpristopno pomoč, sprejela Program razvoja podeželja 2000 – 2006 z naslednjima ciljema:

- Izboljšanje proizvodnih struktur v kmetijstvu in živilski industriji z ukrepi:
 - naložbe v kmetijska gospodarstva in
 - v živilsko predelovalno industrijo (mleko in meso vključno z ribami).
- Gospodarska diverzifikacija in izboljšanje podeželske infrastrukture z ukrepi:
 - gospodarska diverzifikacija na kmetijah,
 - razvoj in izboljšanje podeželjske infrastrukture.

Leta 2000 je bil sprejet tudi Zakon o kmetijstvu, ki je izhajal iz predhodnih strateških dokumentov in je postal primarna pravna podlaga za doseganje zastavljenih ciljev. Drugi člen Zakona o kmetijstvu iz leta 2000 je določal naslednje cilje kmetijske politike (Zakon... 2000):

³⁰ Na podlagi Uredbe Sveta (ES) št. 1257/1999 ter Uredbe Komisije (ES) št. 817/2004.

Za uresničevanje gospodarske, prostorske, ekološke in socialne vloge kmetijstva ter njegovega sonaravnega razvoja so cilji kmetijske politike v Republiki Sloveniji:

- stabilna pridelava kakovostne in čim cenejše hrane ter zagotavljanje prehranske varnosti;
- ohranjanje poseljenosti podeželja in krajine
- varstvo kmetijskih zemljišč pred onesnaženjem in nesmotrno rabo
- trajno povečevanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva
- zagotavljanje primerne dohodkovne ravni kmetijskim gospodarstvom
- uresničevanje načel varstva okolja in ohranjanja narave.

S sprejetjem zakona o kmetijstvu in izvajanjem zgoraj omenjenih strategij, se je slovenska kmetijska politika precej približala SKP-ju, prav tako pa so bili s tem postavljeni pogoji za dvig konkurenčnosti slovenskega kmetijstva na raven evropskega. Ob vstopu Slovenije v EU je bil sprejet Enotni programski dokument (EPD), ki je, ob priključitvi Slovenije k EU, dobil status mednarodne pogodbe (Enotni... 2004, 1). Na podlagi EPD-ja so bili sprejeti prednostni ukrepi za razdelitev sredstev iz evropskih strukturnih skladov³¹ v obdobju od leta 2004 do leta 2006, med katerimi so bili tudi ukrepi kmetijske politike. EPD je bil sprejet na podlagi Strategije gospodarskega razvoja Slovenije (v nadaljevanju SGRS), ki jo je Urad za makroekonomske analize in razvoj sprejel leta 2001. SGRS predvideva nadaljevanje reforme slovenske kmetijske politike v funkciji razvoja podeželja s ciljno usmerjenimi programi (Strategija... 2001, 108-109):

- vzpostavitev systemskega okolja, ki omogoča večji vpliv trga in večje možnosti za podjetniško delovanje, posredno pa s pocenitvijo surovin omogoča tudi povečanje konkurenčnosti v vertikalno povezanih proizvodnih dejavnostih.

³¹ Sredstva, ki jih je Evropska komisija s pogajanjem med Komisijo in Vlado RS dodelila Sloveniji za izvajanje strukturne politike v obdobju od 2004 do 2006 v višini 238 milijonov evrov iz evropskih strukturnih skladov: Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada, Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada ter Finančnega instrumenta za spodbujanje ribištva.

- ustrezno ovrednotiti vlogo kmetijstva pri zagotavljanju ciljev javnega pomena, kot so biotska raznolikost, naravni viri, kulturna krajina in poseljenost, iz česar izhaja možnost plačevanja kmetijstva za okoljevarstvene in prostorske storitve iz javnih virov.
- spodbujati strukturno prilagajanje v smeri konkurenčnosti in razvoja alternativnih dohodkovnih virov, uveljaviti komplementarnost ukrepov kmetijske sektorske politike z drugimi razvojnimi politikami v podeželskem prostoru.
- strategije za oblikovanje pogojev naseljevanja oziroma preprečevanje odseljevanja v ruralnih območjih s pomočjo pri razvoju endogenih potencialov podeželja, predvsem s spodbujanjem sonaravnega gospodarjenja z lokalnimi obnovljivimi viri in z uvajanjem bioloških in okoljevarstvenih standardov pridelave v agrarno-produktivna območja.
- vzdrževanje minimalne opremljenosti lokalnih centrov.

Enotni programski dokument predvideva v okviru prednostne naloge prestrukturiranja kmetijstva, gozdarstva in ribištva predvsem štiri vrste ukrepov strukturne kmetijske politike in, poleg splošnih ciljev, opredeljuje tudi specifične cilje za vsako vrsto ukrepov. Cilji (strukturne) kmetijske politike po EPD-ju so naslednji:

Splošni cilji:

- povečati konkurenčnost kmetijsko-živilskega, gozdarskega in ribiškega sektorja;
- ustvariti pogoje za doseganje enakovredne ravni dohodka kmetijskega prebivalstva;
- ohranjati vzorce poseljenosti in gospodarsko prestrukturirati podeželska območja;
- trajnostna raba naravnih virov ter
- varstvo okolja na podeželju in ohranjanje naravnih virov.

Cilji za izboljšanje konkurenčnosti:

- izboljšanje gospodarske učinkovitosti in konkurenčnosti kmetijstva;
- uspešno prilagajanje zahtevam skupnega trga;
- spodbujanje drugih virov dohodka na podeželskih območjih;
- spodbujanje varnosti in kakovosti živilskih izdelkov.

Cilji ukrepov za naložbe v kmetijska gospodarstva (predvidenih približno 27,9 odstotka sredstev namenjenih izvajanju te prednostne naloge):

- splošni cilj podpore naložam za kmetijska gospodarstva je povečati njihovo konkurenčnost in tržno usmerjenost, kar bi privedlo do povečanja kmetijskega prihodka;
- povečanje dohodka na delovno enoto ali na zaposlenega na kmetijskih gospodarstvih;
- specializacija in posodabljanje kmetijske pridelave;
- povečanje kakovosti kmetijskih proizvodov;
- izboljšanje delovnih pogojev na kmetijskih gospodarstvih;
- izboljšanje pogojev glede dobrobiti živali na kmetijskih gospodarstvih;
- izboljšanje proizvodne zmogljivosti kmetijskega zemljišča;
- zmanjšanje onesnaženja, ki ga povzroča kmetijska pridelava;
- povečanje deleža gospodarsko vitalnih kmetijskih gospodarstev.

Cilji za diverzifikacijo kmetijskih dejavnosti ali dejavnosti, ki so blizu kmetijstvu (alternativni dohodkovni viri) (predvidenih približno 18,6 odstotka sredstev namenjenih izvajanju te prednostne naloge):

- splošni cilj dopolnilnih in dodatnih dejavnosti na kmetijah je izboljšati učinkovitost razporejanja dela na kmetijah in tako zagotoviti dodatne vire zaposlovanja in boljši dohodek;

- povečati dodano vrednost primarne kmetijske proizvodnje z razvojem dopolnilnih in dodatnih dejavnosti na kmetijah;
- ustvariti pogoje za dodano vrednost kmetijskim pridelkom na kmetijah.

Cilji za trženje kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov (predvidenih približno 4,6 odstotka sredstev namenjenih izvajanju te prednostne naloge):

- splošni cilj je usmerjen v zadovoljevanje potreb nekaterih skupin potrošnikov;
- povečanje števila certificiranih kmetijskih pridelkov in živil višje kakovosti;
- izboljšanje konkurenčnosti in uveljavitve združenj (skupin proizvajalcev) na evropskem trgu;
- vzpostavljanje učinkovitih povezav med vsemi člani prehranske verige (pridelava, predelava in trženje);
- zagotavljanje varnosti in kakovosti hrane z uvajanjem programov sledljivosti.

Leta 2006 je vlada RS sprejela sklep o načinu izvajanja reforme SKP na področju neposrednih plačil, ki velja od 2007 dalje. S tem sklepom je vlada uvedla proizvodno nevezano, regionalno plačilo, ki se izplačuje na hektar kmetijske zemlje in je odvisno od tipa zemljišč ter je enotno za celotno državo. S tem se je Vlada RS približala večji tržni naravnosti pridelovalcev pri pridelavi kmetijskih izdelkov in njihovo manjšo odvisnost od intervencij SKP, kar je tudi eden izmed poglobitvenih namenov zadnje reforme SKP. Ukrepi neposrednih plačil, kot so bili s sklepom Vlade RS predvideni, so naslednji:

- proizvodno vezana plačila (65% posebne premije, 50% premije in dodatnega plačila za ovce in koze in 25% plačila za hmelj)
- regionalno plačilo (glede na rabo zemljišč)
- zgodovinski dodatki (za mleko, goveje meso in sladkor)

- dodatno plačilo za poseben način reje in izboljšanje kakovosti (ekstenzivna reja ženskih živali).

Leta 2007 je bil sprejet Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007 do 2013, in sovpada s četrto srednjeročno finančno perspektivo EU za obdobje 2007 - 2013³². Cilji novosprejetega programa podeželja temeljijo na že izvajanih ukrepih ter na smernicah EU za razvoj podeželja, delijo pa se glede na štiri osi, ki so predstavljene kot prednostne naloge slovenske kmetijske politike v obdobju od 2007 do 2013. Prikazuje jih naslednja tabela:

Tabela 3.1: Cilji Programa za razvoj podeželja RS za obdobje od 2007 do 2013 glede na posamezni programski sklop (os) in relativni pomen posameznega programskega sklopa.

	1. OS – Izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja	2. OS – Izboljšanje okolja in podeželja	3. OS – Izboljšanje kakovosti življenja v podeželskih območjih in spodbujanje gospodarske diverzifikacije	4. OS – LEADER
Splošni cilji	Izboljšati konkurenčnost kmetijskega, živilskega in gozdarskega sektorja	Spodbuditi okolju prijazno kmetovanje	Izboljšati ekonomsko socialni položaj na podeželju	Krepitev lokalnih razvojnih pobud
Posebni cilji	Izboljšati dohodkovni položaj na podprtih gospodarstvih in pri zasebnih lastnikih gozdov. Povečati inovativnost in razvoj novih proizvodov ter uvajati nove proizvodne tehnologije. Prilagoditi na novo uvedene minimalne standarde skupnosti na podprtih gospodarstvih. Izboljšati posestno strukturo kmetijskih	Vzpostaviti ravnotežje med kmetijsko pridelavo ter varovanjem narave in okolja. Ohraniti kmetijsko dejavnost na območjih s težjimi pogoji za kmetovanje.	Dvigniti dohodkovno raven na podeželju. Ustvariti zaposlitvene možnosti na podeželju Izboljšati kvaliteto bivanja na Podeželju.	Ozaveščati lokalno prebivalstvo o pobudi LEADER. Vključiti lokalna partnerstva v razvoj podeželja. Spodbuditi LEADER pristop pri

³² Srednjeročna finančna perspektiva EU (SFP) je instrument srednjeročnega finančnega planiranja EU, prvič uveden leta 1988 in velja za medinstitucionalni sporazum o porabi proračunskih sredstev v srednjeročnem obdobju med Svetom EU, Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo. Čeprav SFP nima pravne podlage v zakonodaji EU, pa pomembno prispeva k učinkovitosti proračunskega odločanja (glej Mrak in ostali 2007, 15-16).

	Zemljišč in ureditev funkcionalne infrastrukture. Časovna načrtovanost pridelave in povečanje obsega namakanih kmetijskih površin. Povečanje vrednosti proizvodnje kmetijskih proizvodov, vključenih v sheme kakovosti. Povečanje števila kmetijskih gospodarstev in zasebnih lastnikov gozdov, ki vstopajo na trg. Dvigniti usposobljenost oseb v kmetijstvu, živilstvu in gozdarstvu.	Ohraniti poseljenost podeželja. Zaustaviti upad biotske raznovrstnosti, varovati kakovost voda in blažiti podnebne spremembe.		programiranju razvoja podeželja. Spodbuditi medregijsko in čezmejno sodelovanje
% na os od celotnih sredstev za obdobje iz EKSRP	33,28	52,22	11,00	3,00

Vir: Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007 – 2013.

Program razvoja podeželja predstavlja okvir za strukturni del kmetijske politike od leta 2007 do leta 2013. Iz tabele je razvidno, da je narejen največji poudarek na kmetijsko okoljskih programih, sledijo programi za izboljšanje konkurenčnosti kmetijstva, nekaj sredstev strukturne politike pa je namenjen tudi izboljševanju dohodkovnega položaja kmečkega prebivalstva. Pri tem moramo upoštevati, da sklop tržno-cenovnih podpor kmetijske politike neposredno vpliva na višanje dohodka posameznih pridelovalcev.

3.3 PRIMERJAVA CILJEV IN UKREPOV SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE IN SLOVENSKE KMETIJSKE POLITIKE

Iz zgornjih poglavij je razvidno, da se je hierarhija ciljev slovenske kmetijske politike, ki jo določajo ukrepi kmetijske politike, približala hierarhiji ciljem SKP-ja po sprejemu Programa reforme kmetijske politike leta 1998, še posebej pa po letu 2000, ko se je, z začetkom izvajanja programov SAPARD, SKOP in prednostne naloge prestrukturiranja kmetijstva v okviru EPD, v Sloveniji povečal pomen strukturnega dela slovenske kmetijske politike. V obdobju od leta 2000 do

leta 2007 se je kmetijska politika v Sloveniji torej pospešeno prilagajala SKP-ju. Hierarhija ciljev slovenske kmetijske politike, kot so bili zapisani v Zakonu o kmetijstvu iz leta 2000, je po mojem mnenju, glede na ukrepe sprejete v predpristopnem obdobju, naslednja:

- 1) Zagotavljanje primerne dohodkovne ravni kmetijskim gospodarstvom.
- 2) Trajno povečevanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva.
- 3) Uresničevanje načel varstva okolja in ohranjanja narave, varstvo kmetijskih zemljišč pred onesnaženjem in nesmotrno rabo ter ohranjanje poseljenosti podeželja in krajine.
- 4) Stabilna pridelava kakovostne in čim cenejše hrane ter zagotavljanje prehranske varnosti.

Hierarhija ciljev SKP-ja pa je, po posameznih ciljih, tako kot sem omenil že v poglavju o razvoju ciljev in ukrepov SKP-ja, naslednja:

- 1) Zagotavljati primeren življenjski standard podeželske skupnosti, posebej z zviševanjem dohodka posameznikov, ki se ukvarjajo s kmetijstvom.
- 2) Povečevanje kmetijske produktivnosti s pospeševanjem tehničnega napredka in z zagotavljanjem racionalnega razvoja kmetijske pridelave ter z optimalno uporabo proizvodnih faktorjev, zlasti dela.
- 3) Zagotoviti dostopnost zalog (zagotoviti nemotene oskrbe) ter stabilizacija trgov.
- 4) Zagotoviti potrošnikom dostop do zalog po sprejemljivih cenah.

Če primerjamo hierarhijo ciljev slovenske kmetijske politike ob pristopu Slovenije k EU ter hierarhijo ciljev SKP-ja ugotovimo, da sta cilja zagotavljanja primerne dohodkovne ravni in povečevanja konkurenčnosti kmetijske pridelave pri obeh najpomembnejša. Slovenska kmetijska politika nekoliko bolj poudarja kmetijsko okoljski vidik, medtem ko SKP poudarja nekoliko bolj stabilno pridelavo ter nemoteno oskrbo s hrano. Pri obeh je najmanj pomemben cilj skrb za čim cenejšo in kakovostno hrano. Ugotovimo lahko torej, da so bili cilji in ukrepi

slovenske kmetijske politike ob pristopu Slovenije k EU podobni ciljem in ukrepom SKP-ja.

4. STATISTIČNA ANALIZA

Za oceno stanja slovenskega kmetijstva ter za oceno dohodkovnega položaja slovenskega podeželskega prebivalstva bom obravnaval gibanje najpomembnejših dejavnikov, ki vplivajo na ekonomske rezultate kmetijstva ter kažejo na gibanje dohodkov v kmetijstvu. Za oceno vpliva SKP-ja na stanje slovenskega kmetijstva ter vpliva SKP-ja na dohodek slovenskega kmečkega prebivalstva bom uporabil študijo "prej in potem", s primerjavo ekonomskih gibanj v kmetijstvu ter dohodkovnega položaja kmečkega prebivalstva v obdobju od implementacije SKP v Sloveniji leta 2004 do leta 2007 z ekonomskimi gibanji v kmetijstvu in dohodkovnim položajem kmečkega prebivalstva v primerljivem obdobju preden je bila SKP v Sloveniji implementirana, in sicer, od leta 2000 do leta 2003.

Pri izboru pokazateljev stanja kmetijstva ter dohodkovnega položaja slovenskega podeželskega prebivalstva se bom oprl na ekonomski račun kmetijstva (Economic Account for Agriculture; v nadaljevanju ERK)³³, ki podaja najcelovitejšo informacijo o stanju v kmetijstvu ter "omogoča izračun indeksov obsega proizvodnje, cen na ravni različnih agregatov ter daje informacijo o dohodkih v kmetijstvu kot celoti (Rednak in drugi 2003, 14)". K temu bom dodal še nekaj osnovnih ekonomskih pokazateljev, ki kažejo na položaj kmetijstva znotraj celotnega gospodarstva. Ker proračunski transferji močno vplivajo na dohodke posameznih pridelovalcev, bom primerjal tudi proračunske izdatke za kmetijstvo v obravnavanih obdobjih.

4.1 POLOŽAJ KMETIJSTVA V GOSPODARSTVU

³³ Za Slovenijo je bil ERK izdelan v okviru programa Phare na Statističnem uradu RS v sodelovanju s Kmetijskim inštitutom Slovenije na podlagi metodologije Eurostata (glej Rednak in drugi 2003, 14).

Za ocenjevanje pomena kmetijstva znotraj slovenskega gospodarstva bom uporabil osnovne ekonomske kazalnike, in sicer:

- delež, ki ga kmetijstvo prispeva k bruto domačemu proizvodu
- delež zaposlenih v kmetijstvu glede na vse zaposlene ter število zaposlenih v kmetijstvu
- temeljne kazalnike zunanje trgovine s kmetijskimi proizvodi ter
- izdatke gospodinjstev za agroživilske proizvode v končni porabi ter gibanje cen hrane in pijače pri uporabnikih.

Prikazal bom gibanje naštetih pokazateljev v letih 2000 do 2007 in primerjal gibanja v letih od 2000 do 2003 z gibanji v letih od 2004 do 2007 za ugotavljanje vpliva SKP-ja na slovensko kmetijstvo.

“Delež kmetijstva v skupnem BDP-ju je eden od poglobitnih kazalnikov pomena te gospodarske panoge (Cunder 2007, 145)”, za katero je značilno, da njen pomen v razvitih državah nenehoma pada. Lahko bi rekli, da je delež kmetijstva v skupnem BDP-ju države obratno sorazmeren z gospodarsko razvitostjo le-te.

Tabela 4.1: Delež kmetijstva v slovenskem BDP-ju ter povprečni delež kmetijstva v BDP-ju petnajstih članic EU (v %).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU-15	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,3	1,1	*
Slovenija	2,0	1,8	2,1	1,5	1,8	1,7	1,5	1,4

* Ni podatka.

Vir: Kmetijski inštitut Slovenije 2008, Evropska Komisija 2001, Evropska Komisija 2002, Evropska Komisija 2003, Evropska Komisija 2004, Evropska Komisija 2005, Evropska Komisija 2006, Evropska Komisija 2007.

Tabela 4.1 prikazuje delež kmetijstva v celotnem slovenskem bruto domačem proizvodu po posameznih letih ter povprečni delež kmetijstva v bruto domačem proizvodu petnajstih držav članic EU³⁴ v enakem obdobju. Opazen je trend

³⁴ Države zajete v izračun so države, ki so bile članice EU pred 1. majem 2004. V nadaljevanju bom to skupino držav imenoval EU-15. Po abecednem vrstnem redu so to naslednje države: Avstrija, Belgija,

zmanjševanja deleža kmetijstva v slovenskem BDP-ju, kljub porastom v letih 2002 in 2004. Delež kmetijstva v slovenskem BDP-ju je bil leta 2003 za 0,5 odstotne točke nižji kot v letu 2000, v letu 2007 pa za 0,4 odstotne točke nižji kot v letu 2004, kar kaže na to, da se pomen kmetijstva v slovenskem gospodarstvu zmanjšuje po približno enaki stopnji po implementaciji SKP-ja kot pred njo. Razlika med deležem kmetijstva v slovenskem BDP-ju in povprečnim deležem kmetijstva v BDP-ju petnajstih držav članic EU po letih precej niha. Zaradi porasta deleža kmetijstva v slovenskem BDP-ju leta 2004 ter zaradi nenehnega upadanja povprečnega deleža kmetijstva v BDP-ju petnajstih držav članic EU, se je v obdobju po implementaciji SKP-ja v Sloveniji razlika s povprečjem EU-15 nekliko povečala.

Podatek o zaposlenosti v kmetijstvu je prav tako pomemben pokazatelj pomena kmetijstva v državi. Za razvite države je značilen trend upadanja deleža zaposlenih v kmetijstvu in naraščanja deleža zaposlenih v storitvenem sektorju, prav tako pa upadanje števila zaposlenih v kmetijstvu. Ta podatek pa je, ob primerjavi s podatki o obsegu in vrednosti kmetijske proizvodnje, zelo pomemben za ugotavljanje učinkovitosti kmetijske pridelave.

Tabela 4.2: Odstotek (delež zaposlenih v kmetijstvu glede na vse zaposlene v Sloveniji ter povprečni delež zaposlenih v kmetijstvu glede na vse zaposlene v EU-15) in število zaposlenih v kmetijstvu (število polnovrednih delovnih moči³⁵ v Sloveniji).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
% Slovenija	11,9	11,8	11,5	10,4	9,8	9,7	9,5	9,2

Danska, Finska, Francija, Grčija, Irska, Italija, Luksemburg, Nemčija, Nizozemska, Portugalska, Španija, Švedska, Združeno Kraljestvo.

³⁵ "Zaposlenost v kmetijstvu je zaradi upoštevanja občasnega (part time) in sezonskega dela merjena v polnovrednih delovnih močeh (PDM). Ena PDM je ekvivalent za eno osebo, ki je polno zaposlena v kmetijski enoti kmetijske dejavnosti eno leto. Celotna delovna sila v kmetijstvu zajema plačano in neplačano delovno silo (SURS 2008, 6)". "PDM temelji na razmerju med številom ur, letno porabljenih za delo na kmetijskem gospodarstvu, in enoletnim obsegom dela polno zaposlene osebe (1800 ur). Tak izračun uporablja nacionalna statistika delovne sile. V njem je upoštevan celotni letni vložek dela na kmetijskem gospodarstvu. Vanj je poleg dela gospodarja, drugih družinskih članov in oseb, zaposlenih na kmetijskem gospodarstvu, vključeno tudi najeto delo (bodisi v obliki strojnih storitev bodisi v obliki sezonskega in priložnostnega dela) (SURS 2008, 2)".

% EU-15	4,3	4,2	4,0	4,0	3,8	3,7	3,7	*
000 PDM	107,8	107,1	106,0	95,6	90,2	90,0	88,7	88,0

*Ni podatka.

Vir: Kmetijski inštitut Slovenije 2008, Evropska Komisija 2001, Evropska Komisija 2002, Evropska Komisija 2003, Evropska Komisija 2004, Evropska Komisija 2005, Evropska Komisija 2006, Evropska Komisija 2007.

Tabela 4.2 prikazuje delež zaposlenih v kmetijstvu glede na vse zaposlene v Sloveniji po posameznih letih ter število polnovrednih delovnih moči, ki prikazuje celoletni delovni vložek na kmetijskih gospodarstvih v posameznem letu. Poleg tega tabela 4.2 prikazuje tudi povprečni delež zaposlenih v kmetijstvu glede na vse zaposlene v petnajstih državah članicah EU v enakem obdobju. Opazen je trend upadanja tako števila zaposlenih (merjeno s polnovrednimi delovnimi močmi) kot tudi deleža zaposlenih v kmetijstvu glede na vse zaposlene v celotnem obdobju. Leta 2003 je bil v Sloveniji delež zaposlenih v kmetijstvu, glede na vse zaposlene, za 1,5 % nižji kot leta 2000, leta 2007 pa za 0,6 % nižji kot leta 2004. Trend upadanja deleža zaposlenih v kmetijstvu, glede na vse zaposlene v Sloveniji, se je torej po implementaciji SKP-ja leta 2004 nekoliko upočasnil glede na primerljivo obdobje pred implementacijo. Če ta podatek primerjamo s številom zaposlenih v kmetijstvu, merjeno s PDM-jem, ugotovimo, da se je število PDM-ja v obdobju od leta 2000 do leta 2003 zmanjšalo za 12200, v obdobju od leta 2004 do leta 2007 pa za 2200, kar potrjuje ugotovitev, da se je trend upadanja števila zaposlenih v kmetijstvu po implementaciji SKP-ja leta 2004 upočasnil glede na primerljivo obdobje pred tem. Če primerjamo delež zaposlenih v kmetijstvu glede na vse zaposlene v Sloveniji ter povprečni delež zaposlenih v kmetijstvu glede na vse zaposlene v EU-15 ugotovimo, da je delež zaposlenih v kmetijstvu, glede na vse zaposlene v Sloveniji, več kot enkrat večji v primerjavi z EU-15 v celotnem obdobju. Ta razlika se ni zmanjšala niti po implementaciji SKP-ja v Sloveniji leta 2004. To skupaj z drugimi ekonomskimi kazalci kmetijstva kaže na nižjo učinkovitost zaposlenih v kmetijstvu v Sloveniji v primerjavi s povprečno učinkovitostjo zaposlenih v kmetijstvu v državah EU-15³⁶.

³⁶ "Glede na slovenske razmere, primerjava obsega državnih pomoči (*in nekaterih drugih kazalcev dohodka, op. avtorja*) v kmetijstvu in ribištvu z enotnimi statističnimi podatki o zaposlenih v teh dveh dejavnostih, ne daje prave predstave o višini sredstev na "zaposlenega". V nasprotju z EU je namreč

Podatki o zunanji trgovini z agroživilskimi proizvodi so pomemben pokazatelj konkurenčnosti kmetijske proizvodnje v neki državi, čeprav je pri interpretaciji podatkov o zunanji trgovini z agroživilskimi proizvodi potrebno upoštevati zaščitne ukrepe kmetijske politike, ki izkrivljajo konkurenčne pogoje na trgu³⁷.

Tabela 4.3: Blagovna menjava z agroživilskimi proizvodi (v mio. EUR) ter delež agroživilskih proizvodov v zunanji trgovini (v %).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Delež agroživilskih proizvodov v celotnem slovenskem izvozu (v %)	3,8	3,7	3,7	3,6	2,8	2,9	3,1	3,3
Izvoz agroživilskih proizvodov (v mio. EUR)	356,8	386,3	407,5	403,2	357,4	416,0	518,3	642,3
Indeks izvoza agroživilskih proizvodov (predhodno leto je 100)		108,3	105,5	98,9	88,6	116,4	124,6	123,9
Delež agroživilskih proizvodov v celotnem slovenskem uvozu (v %)	6,4	6,6	6,6	6,3	6,3	6,5	6,4	6,8
Uvoz agroživilskih	700,1	747,7	759,1	772,9	888,5	1022,8	1180,0	1455,8

slovensko kmetijstvo po pridobivanju dohodka mešano, saj le 30% kmetijam (od 96.669 družinskih kmetij po popisu kmetijstva iz leta 2000), predstavlja kmetijstvo edino dejavnost, 13% glavno dejavnost in 49% stransko dejavnost) (Šesto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji 2004, 24)³⁷.

³⁷ Tukaj bi omenil, da sta za Slovenijo trga bivše Jugoslavije in Evropske Unije najpomembnejša trga za zunanjetrgovinsko menjavo z agroživilskimi proizvodi. Razmere zunanjetrgovinske menjave s temi trgi so se po priključitvi Slovenije k EU močno spremenile, saj je Slovenija morala prekiniti dvostranske sporazume z državami bivše Jugoslavije in vstopiti v carinsko unijo, tako da je trg EU postal notranji trg, s tem pa je Slovenija izgubila ugodnosti menjave z državami bivše Jugoslavije. Naj omenim, da je leta 2002 izvoz agroživilskih proizvodov v države bivše Jugoslavije znašal okoli 70% vsega izvoza agroživilskih proizvodov, leta 2006 pa le še nekaj več kot 30% vsega izvoza. Izvoz v države EU-15 je leta 2002 znašal okoli 20% vsega izvoza, leta 2006 pa že okoli 50% vsega izvoza agroživilskih proizvodov. Nasprotno pa je uvoz agroživilskih proizvodov iz držav bivše Jugoslavije leta 2002 znašal le okoli 10% vsega uvoza agroživilskih proizvodov v Slovenijo in se je do leta 2006 še nekoliko znižal, uvoz iz držav EU-15 pa je leta 2002 znašal nekaj manj kot 60% vsega uvoza agroživilskih proizvodov v Slovenijo, leta 2006 pa se je povečal na več kot 60% (Vir za slovensko blagovno menjavo agroživilskih proizvodov: Majkovič v Bojnec, Turk in Majkovič 2005, 140 ter Majkovič in Kovač 2007, 7).

proizvodov (v mio. EUR)								
Indeks uvoza agroživilskih proizvodov (predhodno leto je 100)		106,8	101,5	101,8	115,0	115,1	115,4	123,4
Pokritost uvoza z izvozom za agroživilstvo (v %)*	51,0	51,7	53,7	52,2	40,2	40,7	43,9	44,1
Zunanjetrgovinska bilanca (mio EUR)	-343,3	-361,3	-351,7	-369,7	-531,1	-606,8	-661,6	-813,5

* izvoz/uvoz x 100

Vir: Kmetijski inštitut Slovenije 2008, Statistični urad RS 2008, lastni preračuni.

Tabela prikazuje blagovno menjavo Slovenije s tujino z agroživilskimi izdelki po posameznih letih ter delež izvoza in uvoza agroživilskih izdelkov v celotnem slovenskem izvozu in uvozu po posameznih letih. Delež agroživilskih proizvodov v celotnem slovenskem uvozu je skozi celo obravnavano obdobje približno na enaki ravni, okoli 6,5 odstotka celotnega uvoza, z nihanji po posameznih letih, predvsem s padcem deleža v letih 2003 in 2004 in porastom v letu 2007. Medtem pa je delež agroživilskih proizvodov v celotnem slovenskem izvozu od leta 2000 do leta 2003 ostal na približno enaki ravni s padcem za 0,2 odstotka, leta 2004 je, glede na leto prej upadel za 0,8 odstotka in nato do leta 2007 narastel, glede na leto 2004, za 0,5 odstotka na 3,3 odstotka celotnega slovenskega izvoza. Če pogledamo količino izvoza agroživilskih proizvodov, merjeno v evrih po posameznih letih, ugotovimo, da je izvoz od leta 2000 do leta 2002 nekoliko naraščal, v letu 2003 rahlo upadel (za 4,3 milijona evrov glede na leto prej), najbolj pa je upadel leta 2004 (za 45,8 milijona evrov glede na leto 2003), nato pa je do leta 2007 slovenski izvoz agroživilskih izdelkov začel pospešeno naraščati. Nasprotno pa je količina uvoza agroživilskih proizvodov skozi celotno obravnavano obdobje naraščala, in sicer je od leta 2000 do leta 2003 uvoz agroživilskih proizvodov narasel za 72,8 milijona evrov, od leta 2004 do leta 2007 pa za 567,3 milijona evrov. Ob primerjavi indeksov slovenskega izvoza in uvoza agroživilskih proizvodov ugotovimo, da je v obdobju od leta 2000

do leta 2003 izvoz naraščal po povprečni stopnji 4,2%, uvoz pa po povprečni stopnji 3,4%, medtem ko je v obdobju od leta 2004 do leta 2007 izvoz agroživilskih proizvodov naraščal po povprečni stopnji 13,4%, uvoz pa po povprečni stopnji 17,2%. Ob povečani blagovni menjavi agroživilskih izdelkov po implementaciji SKP-ja leta 2004, glede na primerljivo obdobje pred tem, se je povečevala tudi zunanjetrgovinska bilanca, ki je bila skozi celotno obravnavano obdobje negativna. Hkrati se je poslabšala tudi pokritost uvoza z izvozom, saj je v obdobju od leta 2000 do leta 2003 povprečno znašala 52,2%, v obdobju od leta 2004 do leta 2007 pa povprečno 42,2%, torej se je pokritost uvoza z izvozom agroživilskih proizvodov po implementaciji SKP-ja v Sloveniji zmanjšala za 10%.

Delež izdatkov gospodinjstev za hrano in pijačo v končni porabi kaže na rast povpraševanja po kmetijskih proizvodih, ki se z rastjo BDP-ja upočasnjuje, kar nakazuje Englov zakon, opisan v poglavju o dohodkovnem problemu kmetijstva. Skupaj z visoko rastjo ponudbe kmetijskih pridelkov, pa sili pridelovalce k večji učinkovitosti proizvodnje.

Tabela 4.4: Izdatki gospodinjstev za hrano in brezalkoholne pijače (končna potrošnja v %) ter rast cen hrane in pijač pri porabnikih (v %, predhodno leto je 100):

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Izdatki gospodinjstev za hrano in pijače (v %)	16,9	16,9	16,6	16,5	15,7	14,6	14,4	*
Rast cen hrane in pijač pri uporabnikih (v %, glede na predhodnje leto)	5,5	9,2	7,5	4,6	0,5	-0,8	2,3	7,8

* Ni podatka.

Vir: Kmetijski inštitut Slovenije 2008, Statistični Urad RS 2008.

Tabela 4.4 prikazuje delež izdatkov, ki ga gospodinjstva potrošijo za hrano in pijače v končni potrošnji po posameznih letih ter rast cen hrane in pijač pri uporabnikih glede na predhodnje leto, po posameznih letih. Delež izdatkov, ki ga gospodinjstva v končni potrošnji porabijo za hrano in pijače se skozi celotno obdobje zmanjšuje. V obdobju po implementaciji SKP-ja je opazen hitrejši upad deleža izdatkov gospodinjstev za hrano in pijače v končni potrošnji kot v primerljivem obdobju pred tem. Rast cen hrane in pijač pri uporabnikih je bila v obdobju od leta 2000 do leta 2003 v povprečju višja kot v obdobju od leta 2004 do leta 2007, saj je v obdobju pred implementacijo povprečna rast cen hrane in pijač dosegla skoraj 5%, v obdobju po implementaciji SKP-ja pa povprečno 2,8%, z občutnim porastom v letu 2007.

4.2 STANJE KMETIJSTVA

Za oceno stanja kmetijstva v obdobju od leta 2000 do leta 2007 bom uporabil kazalce, povezane s kmetijskimi gospodarstvi, z obsegom in strukturo proizvodnje ter indikatorji iz nacionalnih ekonomskih računov kmetijstva, povezanimi z vrednostjo in učinkovitostjo kmetijske proizvodnje ter prikaz cenovno-stroškovnih razmerij, in sicer:

- kmetijska zemljišča v uporabi, število kmetijskih gospodarstev ter povprečna zemljišča v uporabi na kmetijsko gospodarstvo ter povprečno število glav živine na kmetijskem gospodarstvu,
- obseg kmetijske pridelave in njena struktura glede na osnovno ločnico med poljedelstvom in živinorejo,
- vrednost kmetijske proizvodnje, vmesa poraba ter bruto dodana vrednost kmetijske proizvodnje ter povprečna bruto dodana vrednost na polnovredno delovno moč,
- cene kmetijskih pridelkov pri proizvajalcih, cene imputov (vložkov) za tekočo porabo ter na podlagi tega cenovno-stroškovna razmerja.

Za oceno vpliva SKP-ja na stanje slovenskega kmetijstva, bom primerjal gibanja izbranih kazalcev v obdobju pred implementacijo z obdobjem po implementaciji SKP-ja.

Tabela 4.5: Kmetijska zemljišča v uporabi, število kmetijskih gospodarstev ter povprečna zemljišča v uporabi na kmetijsko gospodarstvo ter število kmetijskih gospodarstev z živino, delež kmetijskih gospodarstev z živino v vseh gospodarstvih in povprečno število glav živine na kmetijskem gospodarstvu v obdobju od leta 2000 do leta 2007.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Kmetijska zemljišča v uporabi (1000 ha)	485,9			486,5		485,4		489,0
Število kmetijskih gospodarstev (1000)	86,5			77,1		77,2		75,3
Povprečno kmetijska zemlja v uporabi na kmetijsko gospodarstvo (ha)	5,6			6,3		6,3		6,5
Št. kmet. gosp. z živino (1000)	77,5			68,9		66,9		63,3
Delež km. g. z živino v vseh kmg	90%			89%		87%		84%
Povprečno št. glav velike živine na kmetijsko gospodarstvo	6,1			6,6		6,3		7,0

Vir: Kmetijski inštitut Slovenije 2008, Statistični Urad RS 2008.

Tabela prikazuje obseg kmetijskih zemljišč v uporabi³⁸, merjeno v hektarih, število kmetijskih gospodarstev³⁹, število kmetijskih gospodarstev z živino

³⁸ »Kmetijska zemljišča v uporabi so vsa zemljišča, ki jih kmetijska podjetja in družinske kmetije uporabljajo za kmetijsko pridelavo v določenem letu. To so njive in vrtovi, trajni nasadi in trajni travniki in pašniki (Statistični letopis... 2007, 4)».

³⁹ »Kmetijsko gospodarstvo je organizacijsko in poslovno zaokrožena ter enotno vodena celota kmetijskih zemljišč, gozdov, zgradb, opreme in delovne sile, ki se ukvarja s kmetijsko pridelavo (Statistični letopis... 2007, 1).«

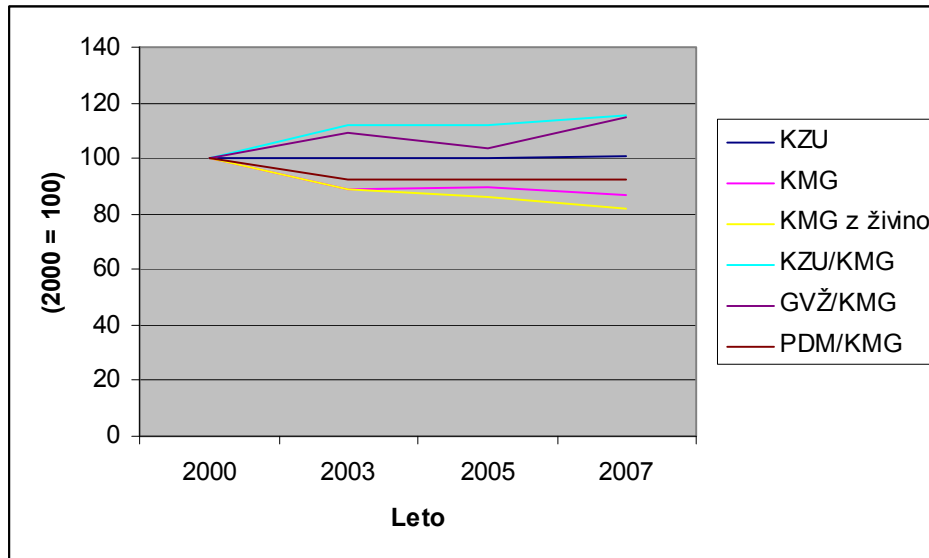
merjeno v glavah velike živine⁴⁰ in delež kmetijskih gospodarstev z živino v vseh kmetijskih gospodarstvih ter povprečni obseg kmetijske zemlje v uporabi in povprečno število glav živine na kmetijsko gospodarstvo v letih, ko je bil opravljen popis strukture kmetijskih gospodarstev⁴¹. Iz tabele je razvidno, da se je obseg kmetijske zemlje v uporabi povečal bolj v obdobju po implementaciji SKP-ja kot v primerljivem obdobju pred tem. Hkrati se je trend zmanjševanja števila kmetijskih gospodarstev v obdobju po implementaciji SKP-ja nekoliko upočasnil v primerjavi z obdobjem pred implementacijo tega. Podoben trend je opaziti pri upadanju števila kmetijskih gospodarstev z živino, saj se je v obdobju od leta 2000 do leta 2003 število kmetijskih gospodarstev z živino zmanjšalo za 8600, v obdobju od leta 2003 do leta 2007 pa za 5600. Delež kmetijskih gospodarstev z živino v vseh kmetijskih gospodarstvih se je zmanjševal skozi celotno obravnavano obdobje, hitreje po implementaciji SKP-ja (od leta 2005 do leta 2007 za 3%) kot v obdobju pred tem (od leta 2000 do leta 2003 za 1%). Povprečen obseg kmetijske zemlje v uporabi na kmetijsko gospodarstvo se je skozi celotno obdobje večal. V obdobju od leta 2000 do leta 2003 se je povprečen obseg kmetijske zemlje v uporabi na kmetijsko gospodarstvo povečal za 0,7 hektara, v obdobju od leta 2003 do leta 2007 pa za 0,2 hektara. Povprečno število glav velike živine (v nadaljevanju GVŽ) na kmetijsko gospodarstvo je od leta 2000 do leta 2003 poraslo za 0,5 GVŽ, od leta 2003 do leta 2005 upadlo za 0,3 GVŽ, ter do leta 2007 ponovno poraslo za 0,7 GVŽ. Porast povprečnega števila GVŽ na kmetijsko gospodarstvo med leti 2005 in 2007 ter zmanjšanje deleža gospodarstev z živino v vseh kmetijskih gospodarstvih nakazuje večjo specializacijo kmetijske proizvodnje po implementaciji SKP-ja.

Graf 4.1: Indeks rasti kmetijskih zemljišč v uporabi, števila kmetijskih gospodarstev, števila kmetijskih gospodarstev z živino ter povprečnega obsega

⁴⁰ »Število glav velike živine je merilo za določanje obsega reje domačih živali. Izhodišče za izračun koeficientov je 500 kg žive mase živali. (Statistični letopis... 2007, 2).«

⁴¹ »Statistično spremljanje strukture kmetijskih gospodarstev sodi med osnovna raziskovanja statistike kmetijstva. V skladu z zakonodajo EU se na vsakih 10 let izvede kot popis, v vmesnih, zakonsko predpisanih letih pa lahko kot vzorčno raziskovanje (Statistični letopis... 2007).«

kmetijske zemlje v uporabi na kmetijsko gospodarstvo, povprečnega števila glav velike živine na kmetijsko gospodarstvo in povprečnega števila polnovrednih delovnih moči na kmetijsko gospodarstvo v obdobju od leta 2000 do leta 2007 (leto 2000 je 100).

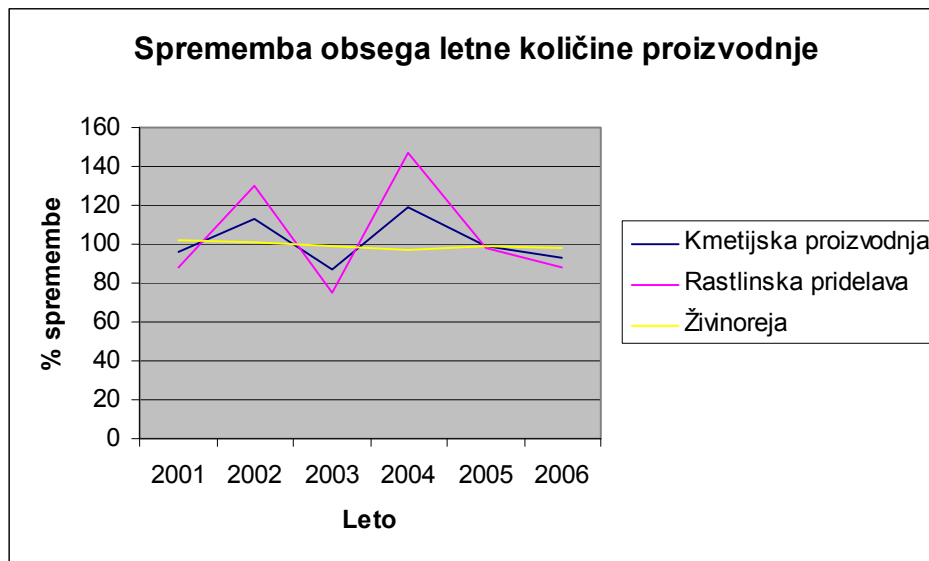


Vir: Kmetijski inštitut Slovenije 2008, Statistični Urad RS 2008.

Graf ponazarja indeks rasti izbranih kazalnikov prikazanih v tabeli 4.5, v obdobju od leta 2000 do leta 2007 glede na bazno leto 2000. K indeksu rasti kazalnikov iz tabele 4.5 je dodan še indeks rasti povprečnega števila polnovrednih delovnih moči na kmetijsko gospodarstvo v obravnavanem obdobju glede na bazno leto 2000. Opazimo lahko, da se obseg kmetijskih zemljišč v uporabi skozi celotno obdobje bistveno ne spreminja, v nasprotju pa je opazen trend upadanja števila kmetijskih gospodarstev in števila kmetijskih gospodarstev z živino ter posledično trend zviševanja povprečnega obsega kmetijske zemlje v uporabi na kmetijsko gospodarstvo, prav tako pa je opazen trend zviševanja povprečnega števila GVŽ na kmetijsko gospodarstvo. Povprečno število polnovrednih delovnih moči na kmetijsko gospodarstvo se je nekoliko znižal od leta 2000 do leta 2003, po tem letu pa ostaja na približno enaki ravni. Ob zviševanju povprečnega števila kmetijske zemlje v uporabi in povprečnega števila GVŽ na kmetijsko gospodarstvo ter postopnega upadanja povprečnega števila polnovrednih

delovnih moči na kmetijsko gospodarstvo, lahko sklepamo na višanje produktivnosti dela na kmetijskih gospodarstvih po implementaciji SKP-ja, ki pa je bil opazen že pred letom 2004.

Graf 4.2: Indeksi letne spremembe obsega končne kmetijske proizvodnje (predhodno leto je 100).

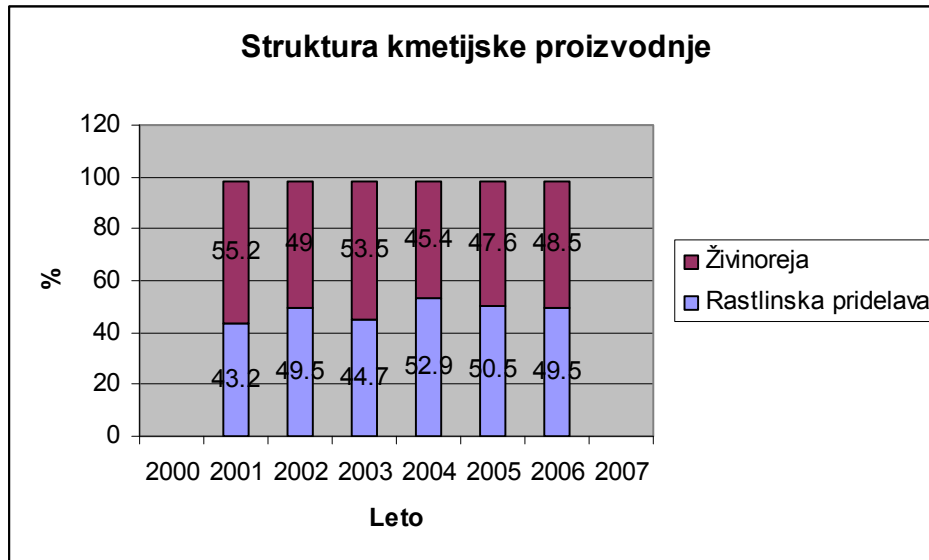


Vir: Statistični urad RS 2008.

Graf 4.2 prikazuje spremembo obsega končne kmetijske proizvodnje, spremembo obsega rastlinske pridelave ter spremembo obsega živalske priraje glede na predhodno leto v obdobju od leta 2001 do leta 2006. Obseg končne kmetijske proizvodnje med leti zelo niha. Obseg končne kmetijske proizvodnje je glede na predhodno leto zelo porasel v letih 2002 in 2004 ter v letu 2005 ostal na približno enaki ravni kot predhodno leto. Na nihanja končne kmetijske proizvodnje vpliva predvsem obseg rastlinske pridelave, saj se je obseg rastlinske pridelave močno povečal ravno v letih 2002 in 2004, obseg živalske priraje pa ostaja skozi celotno obravnavano obdobje na približno enaki ravni. Obseg rastlinske pridelave, ki najbolj vpliva na obseg končne kmetijske proizvodnje v obravnavanem obdobju, je močno odvisen od vremenskih razmer,

zato bi nihanja v obsegu končne kmetijske proizvodnje težko pripisali implementaciji SKP-ja.

Graf 4.3: Struktura kmetijske proizvodnje.



Vir: Statistični urad RS 2008.

Graf 4.3 prikazuje delež, ki ga rastlinska pridelava ter živalska prirreja prispevata h končni kmetijski proizvodnji v posameznem letu. Iz grafa 4.3 je razvidno, da je v letih 2002 in 2004 delež rastlinske pridelave v končni kmetijski proizvodnji poskočil za 6,3% ter 8,2%, kar je posledica ugodnih vremenskih razmer za rastlinsko pridelavo v teh letih. Če primerjamo obdobje pred letom 2004 in po tem letu opazimo trend zniževanja deleža, ki ga živalska prirreja prispeva h končnem obsegu kmetijske proizvodnje.

Tabela 4.6: Ekonomski računi kmetijstva.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Vrednost proizvodnje (osnovne cene, mio EUR)	988,9	985,2	1072,3	960,7	1094,5	1065,0	1064,1	1031,0
Vmesna	557,2	587,2	569,8	573,3	605,5	585,2	609,1	678,0

poraba (mio EUR)								
Bruto dodana vrednost (mio EUR)	431,7	398,0	502,5	387,5	489,0	479,7	455,0	453,0
BDV/PDM (EUR)	4004,6	3716,2	4740,6	3930,0	5421,3	5330,0	5129,7	5147,7
BDV/PDM EU-15 (EUR)	21628,7	22590,7	22659,5	22890,6	25031,6	21236,4	19666,7	*
% BDV/PDM v Sloveniji glede na EU-15 (EU-15 = 100)	18,5	16,5	20,9	17,2	21,7	25,1	26,1	*

*Ni podatka

Vir: Kmetijski inštitut Slovenije 2008, Evropska Komisija 2001, Evropska Komisija 2002, Evropska Komisija 2003, Evropska Komisija 2004, Evropska Komisija 2005, Evropska Komisija 2006, Evropska Komisija 2007, lastni preračuni.

Tabela prikazuje vrednost kmetijske proizvodnje po osnovnih cenah⁴², vmesno porabo⁴³, bruto dodano vrednost⁴⁴ ter bruto dodano vrednost na polnovredno delovno moč v Sloveniji, povprečno bruto dodano vrednost na polnovredno delovno moč v petnajstih državah EU ter delež, ki ga višina bruto dodane vrednosti na polnovredno delovno moč v Sloveniji dosega glede na višino povprečja EU-15 v posameznih letih. Vrednost proizvodnje ima skozi obravnavano obdobje opazen pozitiven trend rasti. Najbolj je vrednost kmetijske proizvodnje glede na predhodno leto porasla v letu 2004. Od leta 2004 do leta

⁴² »Kmetijska proizvodnja je enaka vrednosti rastlinske pridelave, prireje živali in živalskih proizvodov, kmetijskih storitev in vrednosti neločljivih dopolnilnih dejavnosti kmetijstva. Obračunava se za posamezno koledarsko leto, vrednotena je v osnovnih cenah. Iz vrednosti proizvodnje v osnovnih cenah so izločeni vsi davki na proizvode in storitve, vanjo pa so vključene vse subvencije na proizvode in storitve. Kmetijsko proizvodnjo sestavljajo proizvodnja za trg (odkup, tržnica), za lastno končno porabo, intrabranžna (znotrajpanožna) poraba ter lastna proizvodnja osnovnih sredstev (Statistični letopis 2007, 5).«

⁴³ »Vmesna potrošnja je vrednotena v kupčevih cenah. Predstavlja vrednost vseh proizvodov in storitev, ki jih kmetje nabavijo in porabijo v procesu kmetijske pridelave. V vmesno porabo so vključeni vsi proizvodi z življenjsko dobo do enega leta ter proizvodi, katerih vrednost ne presega 500 EUR (Statistični letopis 2007, 5).«

⁴⁴ »Bruto dodana vrednost v osnovnih cenah je enaka kmetijski proizvodnji v osnovnih cenah, zmanjšani za vmesno porabo v kupčevih cenah. Bruto dodana vrednost je tudi enaka vsoti porabe stalnega kapitala, sredstev za zaposlene, ostalim davkom na proizvodnjo, bruto poslovnemu presežku oz. bruto raznovrstnemu dohodku, ostale subvencije na proizvodnjo so odštete (Statistični letopis 2007, 5- 6).«

2007 je opazen rahel upad vrednosti kmetijske proizvodnje, od leta 2000 do leta 2003 pa je le-ta nihala. Povprečna letna vrednost proizvodnje v letih 2000 do 2003 je bila 1001,8 milijonov evrov, v letih od 2004 do 2007 pa 1063,65 milijonov evrov na leto. Vmesna poraba je v celotnem obdobju precej naraščala, z izjemo let 2002 in 2005. Povprečna letna vmesna poraba je bila od leta 2000 do leta 2003 571,9 milijonov evrov, v letih od 2004 do 2007 pa 619,5 milijonov evrov, kar kaže na to, da se je povprečna letna vmesna poraba v obdobju po implementaciji SKP-ja dvignila skoraj za toliko (47,6 milijona evrov) kot se je dvignila povprečna letna vrednost proizvodnje (61,9 milijona evrov). Glede na nihanja rasti vrednosti kmetijske proizvodnje in nihanja rasti vmesne porabe je v obravnavanem obdobju nihala tudi bruto dodana vrednost v kmetijstvu. Nihanja bruto dodane vrednosti kmetijske proizvodnje so opazna predvsem v obdobju pred implementacijo SKP-ja, po letu 2004 pa je opazen trend padanja bruto dodane vrednosti, čeprav je bila v povprečju bruto dodana vrednost na letni ravni višja po letu 2004 (469,2 milijona evrov) kot v primerljivem obdobju pred tem (429,9 milijonov evrov). Bruto dodana vrednost preračunana na polnovredno delovno moč, je bila v povprečju višja v obdobju od leta 2004 do leta 2007 kot v obdobju od leta 2000 do leta 2003. Ob primerjavi s povprečno bruto dodano vrednostjo na polnovredno delovno moč v petnajsterici evropskih držav ugotovimo, da v obravnavanem obdobju višina bruto dodane vrednosti na polnovredno delovno moč v Sloveniji dosega komaj petino tiste v EU-15. Kljub temu pa se v obdobju po implementaciji SKP-ja višina bruto dodane vrednosti na polnovredno delovno moč v primerjavi s tisto v EU-15 občutno poviša, in v letu 2007 doseže že 26,1%. K temu, poleg višje bruto dodane vrednosti na polnovredno delovno moč v Sloveniji v obdobju po implementaciji, vpliva tudi občuten padec višine bruto dodane vrednosti na polnovredno delovno moč v enakem obdobju v EU-15. Ta podatek nakazuje, da je v Sloveniji produktivnost dela v kmetijstvu še vedno bistveno nižja kot tista v razvitih evropskih državah in da implementacija na zviševanje produktivnosti dela v kmetijstvu v Sloveniji ni imela večjega vpliva.

Tabela 4.7: Indeksi cen kmetijskih pridelkov pri kmetijskih proizvajalcih, indeksi imputov za tekočo porabo ter cenovno-stroškovna razmerja od leta 2000 do leta 2007 (realno, leto 2000 = 100)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cene kmetijskih pridelkov pri proizvajalcih	100	100,6	94,3	92,2	88,0	87,0	88,8	92,7
Inputi za tekočo porabo	100	105,4	99,6	98,7	103,4	100,9	103,0	111,4
Cenovno-stroškovno razmerje	100	95,5	94,7	93,4	85,1	86,2	86,2	83,2

Vir: Kmetijski inštitut Slovenije 2008, 18.

Tabela prikazuje indeks oziroma realno⁴⁵ gibanje cen kmetijskih pridelkov pri proizvajalcih glede na izhodiščno leto 2000, indeks oziroma realno gibanje cen proizvodov in storitev za tekočo porabo v kmetijstvu glede na izhodiščno leto 2000 ter cenovno stroškovna razmerja⁴⁶ v posameznih letih. Cene kmetijskih pridelkov pri proizvajalcih so od leta 2000 do leta 2003 glede na izhodiščno leto nekoliko upadle, od leta 2004 do leta 2007 pa je opazen trend rasti cen kmetijskih pridelkov pri proizvajalcih, čeprav le-te niso dosegle ravni cen iz leta 2000. Prav tako je opazen rahel trend padanja cen proizvodov in storitev za tekočo porabo v kmetijstvu v obdobju od leta 2000 do leta 2003 in porast cen proizvodov in storitev za tekočo porabo v kmetijstvu od leta 2004 do leta 2007, vendar je bil od leta 2000 do leta 2003 padec cen inputov relativno manjši kot padec cen kmetijskih pridelkov, prav tako pa je bil v obdobju od leta 2004 do leta 2007 porast cen inputov relativno večji od porasta cen kmetijskih pridelkov, kar je vodilo v izrazito neugodna cenovno-stroškovna razmerja v celotnem

⁴⁵ Deflator za izračun realnega gibanja cen v kmetijstvu je po metodologiji ekonomskega računa za kmetijstvo inflacija oziroma indeks cen življenjskih potrebščin.

⁴⁶ »Izvedeni kazalec za analizo cen v kmetijstvu je cenovno-stroškovno razmerje (*terms of trade*), ki je izračunano kot razmerje med indeksom cen kmetijskih proizvodov pri proizvajalcih in indeksom cen proizvodov in storitev za tekočo porabo v kmetijstvu. Če je ta indeks večji od 100, to pomeni ugodnejše cenovno razmerje kot v baznem letu (večji porast oziroma manjši padec cen kmetijskih proizvodov od cen inputov), indeks pod 100 pa kaže na poslabšanje tega razmerja (KIS 2007, 16)«. Izračun cenovno stroškovnega razmerja:

*Cenovno-stroškovno razmerje (terms of trade) = Indeks cen kmetijskih proizvodov / Indeks cen inputov * 100*

obravnavanem obdobju. Cenovno-stroškovna razmerja so se zaostrovala še posebej po letu 2004, torej po implementaciji SKP v Sloveniji.

4.3 DOHODEK SLOVENSKEGA KMEČKEGA PREBIVALSTVA

4.3.1 DOHODKOVNI PROBLEM KMETIJSTVA

Nekateri avtorji trdijo, da je »bistvo kmetijske politike v reševanju dohodkovnega problema kmetijstva (Erjavec 1997, 46)« in da je od odnosa do tega vprašanja odvisen koncept kmetijske politike v posameznih državah. Na odnos do reševanja dohodkovnega problema v kmetijstvu in, posledično na zasnovo kmetijske politike, poleg ekonomskih dejavnikov, vpliva tudi uveljavljanje (predvsem organiziranih) interesov oziroma lobiranje. Uveljavljanje interesov preko lobiranja je najuspešnejše v državah z razvito konzultativno politično kulturo (glej naprimer Fink Hafner 1995, 43 ali Erjavec 1997, 46), zato ni čudno, da so interesi kmetijskih proizvajalcev najbolj uveljavljeni prav v industrializiranih demokratičnih državah ter, prav tako, pri oblikovanju SKP-ja. Pri tem velja omeniti, da je interesna skupina poklicnih kmetijskih proizvajalcev (COPA) »najvplivnejša interesna skupina v EU in hkrati najmočnejša interesna institucija, katere delovanje se opira na največji birokratski aparat in razpolaga z daleč največjim proračunom (Fink Hafner 1995, 90)«. Poleg interesnega vpliva pa zaščita kmetijstva temelji na nekaterih argumentih agrarne ekonomije. Posebnost kmetijske pridelave leži v njeni naravi, saj je odvisna od mnogih nepredvidljivih dejavnikov. Eden izmed njih je odvisnost od vremena, saj lahko slaba letina, ki jo povzročijo vremenske razmere (ujme, suše itd.) izniči celoletni dohodek posameznega pridelovalca, po drugi strani pa vremenske razmere močno vplivajo tudi na (skupno) letno količino pridelkov, ki jih pridelovalci ponudijo na trgu. Drug nepredvidljiv dejavnik je nihanje cen kmetijskih pridelkov na trgu. Za cene kmetijskih pridelkov v zadnjih desetletjih velja, da je zanje opazen izrazit trend padanja cen, kar je posledica predvsem nizke rasti povpraševanja in visoke

rasti ponudbe (Erjavec 1997, 46). Ta trend deloma pojasnjuje Englov zakon⁴⁷, ki kaže na to, da se z višanjem dohodka prebivalstva manjša delež dohodka, ki ga prebivalci porabijo za hrano. Poleg tega pa nenehno višanje učinkovitosti pridelave povečuje ponudbo kmetijskih pridelkov bolj kot se povečuje povpraševanje po njih, kar privede do padca cen kmetijskih pridelkov. Poleg naštetega je za kmetijstvo značilna tudi nemobilnost proizvodnih dejavnikov (dela, kapitala in zemlje)⁴⁸.

4.3.2 OCENA DOHODKA SLOVENSKEGA KMEČKEGA PREBIVALSTVA

Za oceno dohodka slovenskega kmečkega prebivalstva bom uporabil indikatorje, ki neposredno merijo dohodke kmetijskih proizvajalcev⁴⁹, in sicer:

- faktorski dohodek in faktorski dohodek na polnovredno delovno moč
- povprečno bruto plačo v kmetijstvu ter povprečno slovensko bruto plačo in njihovo primerjavo po posameznih letih.

Faktorski dohodek je osnovni pokazatelj dohodka v kmetijstvu, saj "predstavlja razpoložljiv dohodek kmetijskih proizvajalcev za osebno potrošnjo, za zagotavljanje socialne varnosti, za davke, za lastne investicije in za varčevanje

⁴⁷ Nemški statistik Ernst Engel je ponazoril odnos med realnim dohodkom prebivalstva in količino hrane, ki se potroši s krivuljo in, ki kaže na to, da se z višanjem dohodka gospodinjstev izdatki za hrano relativno zmanjšujejo. To velja tako znotraj neke države, kjer revnejša gospodinjstva porabijo za hrano večji delež svojega dohodka, kot gospodinjstva z višjimi dohodki, kot tudi na agregatni ravni, kjer revnejše države porabijo višji delež BDP-ja za hrano kot bogatejše države.

⁴⁸ Nemobilnost dela se kaže v lastnosti kmetijskih proizvajalcev, da se le stežka odločijo za opustitev kmetovanja in preusmeritev v druge panoge. Nemobilnost kapitala je povezana s stroški pri investicijah, ki v kmetijstvu v splošnem niso tako donosne kot v drugih panogah, poleg tega pa so v kmetijstvu nekatere investicije ozkonamenske, zaradi česar so take investicije težko prenosljive v dohodkovno zanimivejšo proizvodnjo. Nemobilnost zemlje pa je povezana z visokimi cenami zemljišč ter z dejstvom, da kmetovalci ohranjajo zemljo v posesti in je ne razumemo kot ekonomsko naložbo (Erjavec 1997, 47-48).

⁴⁹ »Osnovne kategorije dohodka (v kmetijstvu, op. a.) so bruto dodana vrednost kot razlika med vrednostjo proizvodnje in vmesno potrošnjo in neto dodana vrednost kot razlika med bruto dodano vrednostjo in potrošnjo fiksnega kapitala. Če od neto dodane vrednosti, ki je prvi element računa dohodka, odštejemo davke na proizvodnjo in prištejemo subvencije na proizvodnjo, dobimo faktorski dohodek. Med subvencije na proizvodnjo se uvrščajo proizvodno nespecifična plačila (npr. izravnalna plačila za težje pridelovalne razmere, okoljska plačila, državne pomoči ob naravnih nesrečah ipd.), po reformi neposrednih plačil pa tudi regionalna enotna plačila na površino), ki neposredno povečujejo dohodek iz kmetijstva. Faktorski dohodek je dohodek, ki kmetijskim gospodarstvom ostane za nadomeščanje vseh proizvodnih faktorjev (zemlja, kapital, delo) (Kmetijski inštitut Slovenije 2008, 26).«

(Rednak in drugi: 2003, 26)”. Višina factorskega dohodka preračunana na polnovredno delovno moč, je torej ključni pokazatelj dohodkovnega položaja kmetijskih proizvajalcev. Račun factorskega dohodka je predstavljen v sliki 4.1.

Slika 4.1: Osnovni elementi računa proizvodnje in računa factorskega dohodka v okviru ERK.

Vrednost proizvodnje po osnovnih cenah			
Vrednost proizvodnje po proizvajalčevih cenah			Subvencije na proizvod minus Davki na proizvod
Vmesna potrošnja	Bruto dodana vrednost		
	Poraba fiksnega kapitala	Neto dodana vrednost	Subvencije na proizvodnjo minus Davki na proizvodnjo
Factorski dohodek			

Vir: Kmetijski inštitut Slovenije 2008, 26.

Tabela 4.8: Višina (EUR) in indeks (predhodno leto = 100) factorskega dohodka ter factorskega dohodka na polnovredno delovno moč.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Factorski dohodek (1000 EUR)	244039	236142	343609	247625	385337	391484	374592
Indeks rasti factorskega dohodka (predhodno leto je 100)		96,8	145,5	72,1	155,6	101,6	95,7
Factorski dohodek/PDM (EUR)	2263,8	2204,9	3241,6	2590,2	4272,0	4349,8	4223,1
Indeks rasti factorskega dohodka na PDM (predhodno leto je 100)		97,4	147,0	79,9	164,9	101,8	97,1

Vir: Statistični urad RS 2008, lastni preračun.

Tabela 4.8 prikazuje višino factorskega dohodka kmetijstva ter višino factorskega dohodka preračunano na polnovredno delovno moč po posameznih letih v obdobju od leta 2000 do leta 2006. Poleg tega tabela prikazuje tudi indeks rasti

višine faktorskega dohodka ter indeks rasti višine faktorskega dohodka na polnovredno delovno moč glede na predhodnje leto v obravnavanem obdobju. Višina faktorskega dohodka v kmetijstvu kot celoti, prav tako pa preračunana na polnovredno delovno moč, je v letih od 2000 do 2003 nihala, lahko bi rekli, da je opazen rahel trend rasti. Bistveno se je višina faktorskega dohodka tako v kmetijstvu (55,6% glede na predhodno leto) kot preračunana na polnovredno delovno moč (64,9% glede na predhodno leto) zvišala po implementaciji SKP-ja leta 2004, in do leta 2006 ostala na približno enaki ravni. Zaradi zniževanja števila polnovrednih delovnih moči lahko opazimo, da je v celotnem obravnavanem obdobju indeks rasti faktorskega dohodka na polnovredno delovno moč višji od indeksa rasti faktorskega dohodka. Lahko torej sklepamo, da je implementacija SKP-ja leta 2004 pozitivno vplivala na rast faktorskega dohodka v kmetijstvu.

Drug kazalec, ki je relevanten za oceno dohodkovnega položaja kmečkega prebivalstva, je primerjava dohodka kmečkega prebivalstva z dohodkom ostalega prebivalstva. Primerljiv (paritetni) dohodek kmečkega prebivalstva je tudi eden izmed temeljnih ciljev kmetijskih politik, kar nakazujejo zgornja poglavja. V kolikšnji meri je dohodek kmečkega prebivalstva primerljiv z dohodkom ostalega prebivalstva, bom skušal ugotoviti s primerjavo bruto plač v kmetijstvu ter povprečno bruto plačo v Sloveniji.

Tabela 4.9: Povprečna letna bruto plača v kmetijstvu, povprečna letna bruto plača v Sloveniji ter delež povprečne letne bruto plače v kmetijstvu glede na višino povprečne letne bruto plače v Sloveniji:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Slovenija (EUR)	799,82	895,35	982,46	1056,58	1116,55	1157,06	1212,80	
Kmetijstvo* (EUR)	716,36	774,29	821,06	866,15	907,84	935,67	987,65	
Delež, ki ga povprečna plača v kmetijstvu dosega glede	89,6	86,5	83,6	82,0	81,3	80,9	81,4	

na povprečno slovensko bruto plačo (%)								
--	--	--	--	--	--	--	--	--

*skupaj z lovom in gozdarstvom.

Vir: Statistični urad RS 2008.

Tabela prikazuje višino povprečne letne bruto plače v Sloveniji, višino povprečne letne bruto plače v kmetijstvu, lovu in gozdarstvu ter delež, ki ga dosega višina povprečne letne bruto plače v kmetijstvu, lovu in gozdarstvu glede na višino povprečne letne bruto plače v Sloveniji po posameznih letih v obdobju od leta 2000 do leta 2006. V celotnem obravnavanem obdobju je bila povprečna letna bruto plača v kmetijstvu nižja kot povprečna letna bruto plača v Sloveniji. Povprečna letna bruto plača je bila v Sloveniji leta 2003 višja za 256,8 evra kot v letu 2000, v kmetijstvu pa za 149,8 evra. Leta 2006 je bila povprečna letna bruto plača v Sloveniji višja za 96,3 evra kot v letu 2004, v kmetijstvu pa za 79,8 evra. Kljub temu da je bila povprečna letna bruto plača v Sloveniji skozi vse obdobje višja kot v kmetijstvu, se je hkrati tudi višala za več kot v kmetijstvu. To je opaziti v spremembi deleža, ki ga višina povprečne letne bruto plače v kmetijstvu dosega glede na višino povprečne letne bruto plače v Sloveniji, saj je opazen izrazit trend nižanja tega deleža. V letu 2000 je višina plače v kmetijstvu dosegala 89,6 odstotka višine plače v Sloveniji, v letu 2003 zgolj 82 odstotkov, po tem letu pa se je trend upadanja deleža upočasnil in se leta 2006 malenkostno zvišal glede na predhodno leto ter dosegel 81,4 odstotka višine povprečne letne bruto plače v Sloveniji. Iz tega lahko sklepamo, da je implementacija SKP-ja le ustavila trend zaostajanja plač v kmetijstvu, ni pa pripomogla k enačenju višine plač v kmetijstvu s plačami v drugih sektorjih.

4.4 PRORAČUNSKE PODPORE KMETIJSTVU

Različne proračunske podpore kmetijstvu vplivajo tako na dohodek kmetijskih pridelovalcev kot tudi na stanje kmetijstva kot gospodarske panoge v celoti. Vpliv proračunskih podpor je odvisen od njihove oblike oziroma namena, ki ga ukrepi,

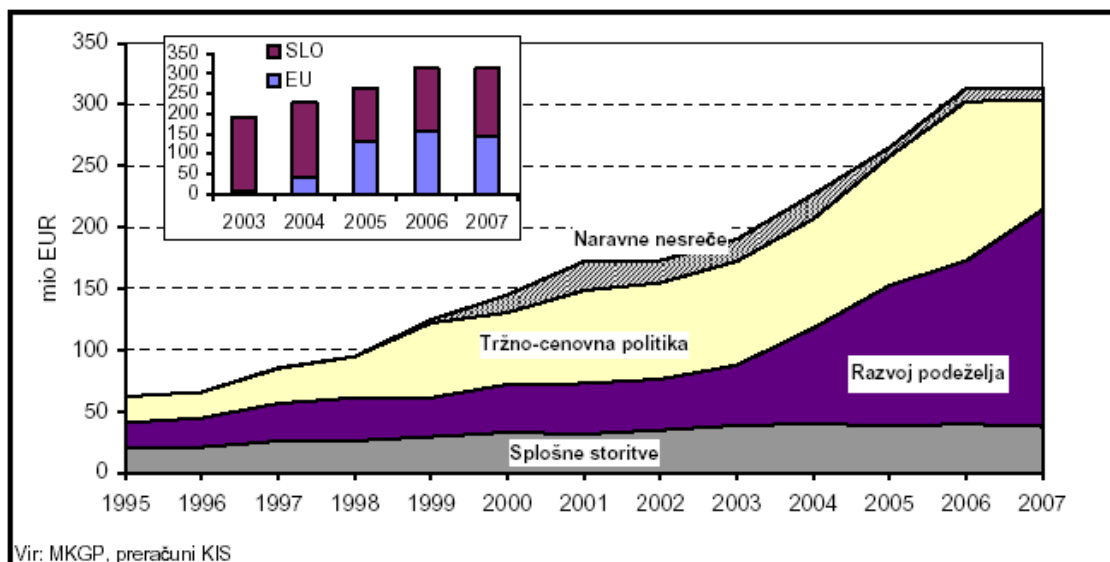
financirani s strani proračuna, želijo doseči. Proračunske podpore v kmetijstvu lahko razdelimo v tri glavne skupine in sicer:

- proračunske podpore namenjene izvajanju ukrepov tržno-cenovne politike,
- proračunske podpore namenjene izvajanju ukrepov razvoja podeželja in
- proračunske podpore za izvajanje javnih služb in drugih storitev za kmetijstvo.

Slednje predstavljajo zelo majhen delež podpor namenjenih za kmetijstvo, zato jih v nadaljevanju ne bom posebej obravnaval. Proračunske podpore za izvajanje ukrepov tržno-cenovne politike, kamor sodijo tudi neposredna, proizvodno nevezana plačila, prispevajo k izboljšanju dohodka posameznega kmetijskega gospodarstva, medtem ko proračunske podpore za izvajanje ukrepov razvoja podeželja oziroma strukturne podpore nikakor ne moremo opredeliti kot dohodkovne podpore, saj neposredno ne vplivajo na dohodek posameznih kmetijskih pridelovalcev temveč imajo predvsem vlogo spodbujanja večje konkurenčnosti sektorja in ohranjanju delovnih mest na podeželju ter plačilu dodatnih stroškov zaradi posebnih omejitev pri opravljanju kmetijske dejavnosti (glej MKGP 2008).

Proračunske podpore za kmetijstvo so večinoma financirane s strani Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, po letu 2004 velik del izplačil odpade na proračun Evropske Unije, nekaj proračunskih podpor pa kmetijstvu namenijo tudi druga ministrstva. Zaradi razpršenosti virov je točne podatke o višini proračunskih podpor težko natančno izračunati, poleg tega različni viri zaradi različne metodologije prikazujejo različne podatke o višini proračunskih podpor kmetijstvu, zato bom v nadaljevanju obravnaval splošna gibanja proračunskih izdatkov za kmetijstvo po posameznih skupinah. Kot vir podatkov bom vzel slike, objavljene v pomladanskem poročilu o oceni stanja v kmetijstvu leta 2007, ki ga je pripravil Kmetijski inštitut Slovenije.

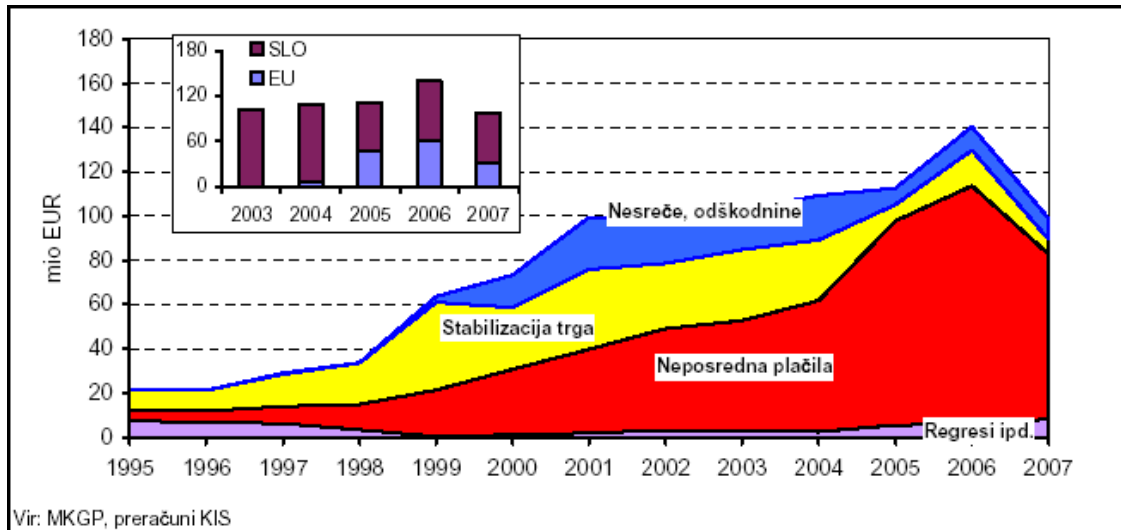
Slika 4.2: Proračunska sredstva za kmetijstvo 1995 - 2007



Vir: Kmetijski inštitut Slovenije 2008, 18.

Slika 4.2 prikazuje višino proračunskih izdatkov za kmetijstvo po posameznih skupinah v letih od 1995 do 2007 ter razmerje med proračunskimi izdatki EU in proračunskimi izdatki slovenskega proračuna za slovensko kmetijstvo od leta 2003 do leta 2007. V obravnavanem obdobju od leta 2000 do leta 2007 so se skupni proračunski izdatki za slovensko kmetijstvo skoraj podvojili. Od leta 2000 do leta 2003 so se proračunski izdatki za kmetijstvo višali počasneje kot v obdobju od leta 2004 do leta 2007. V obdobju od leta 2004 do leta 2007 je najbolj opazen porast proračunskih izdatkov za razvoj podeželja, ki je tudi najbolj vplival na porast skupnih proračunskih izdatkov. V tem obdobju je opazen tudi rahel porast izdatkov za tržno-cenovno politiko, ki pa je v letu 2007 upadel, glede na predhodno leto. Po letu 2004 so se proračunska sredstva EU začela naglo zviševati, hkrati pa so se proračunska sredstva slovenskega proračuna namenjena kmetijstvu začela nižati, tako da so k porastu skupnih proračunskih sredstev za kmetijstvo najbolj prispevala sredstva proračuna EU.

Slika 4.3: Proračunska izplačila za ukrepe tržno-cenovne politike v Sloveniji od 1995 – 2007.

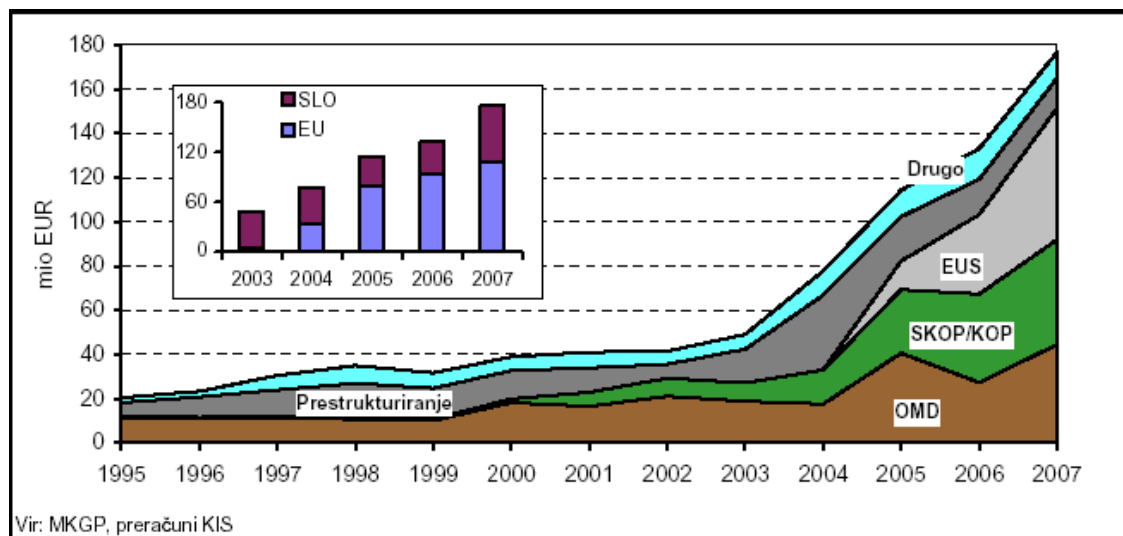


Vir: Kmetijski inštitut Slovenije 2008, 20.

Slika prikazuje višino proračunskih sredstev za ukrepe tržno-cenovne politike za slovensko kmetijstvo po posameznih ukrepih od leta 1995 do leta 2007 ter razmerje med višino proračunskih izdatkov za tržno-cenovne ukrepe za slovensko kmetijstvo iz slovenskega proračuna in proračuna EU. Opazno je povišanje sredstev za ukrepe tržno-cenovne politike v obdobju od leta 2000 do leta 2007. Glede na predhodno leto so se proračunska sredstva za tržno-cenovne ukrepe najbolj povišala v letih 2001 in 2006, v obdobju od leta 2001 do 2005 je opazen zmeren trend rasti, v letu 2007 pa so proračunska plačila za ukrepe tržno-cenovne politike upadla, predvsem zaradi manj izplačil za neposredna plačila proizvajalcem. Tak upad proračunskih sredstev za neposredna plačila proizvajalcem v letu 2007 Kmetijski inštitut Slovenije pripisuje zamiku pri izplačilih in ne znižanju neposrednih plačil proizvajalcem. V obdobju po implementaciji SKP-ja so se v primerjavi s primerljivim obdobjem od leta 2000 do leta 2003 najbolj povišala izplačila za neposredna plačila proizvajalcem, kar je tudi najbolj vplivalo na porast vseh sredstev za ukrepe tržno-cenovne politike, znižala pa so se sredstva namenjena stabilizaciji trga. V obdobju po implementaciji SKP-ja so se glede na primerljivo obdobje pred tem nekoliko

znižala proračunska izplačila za nesreče in odškodnine. Proračunska sredstva Evropske Unije za ukrepe tržno-cenovne politike so zavzemala pomemben del vseh proračunskih sredstev za ukrepe tržno-cenovne politike za slovensko kmetijstvo predvsem po letu 2005, kljub temu pa večino proračunskih izdatkov v vseh obravnavanih letih po implementaciji SKP-ja še vedno predstavljajo sredstva iz slovenskega proračuna.

Slika 4.4: Proračunske podpore za izvajanje ukrepov kmetijske politike razvoja podeželja od 1995 do 2007.



Vir: Kmetijski inštitut Slovenije 2008, 22.

Slika prikazuje višino proračunskih podpor za izvajanje ukrepov kmetijske politike razvoja podeželja v Sloveniji od leta 1995 do leta 2007 po posameznih vrstah ukrepov ter razmerje med višino proračunskih sredstev za izvajanje ukrepov kmetijske politike razvoja podeželja proračuna Slovenije in proračuna EU. V obravnavanem obdobju od leta 2000 do leta 2007 se je skupna višina proračunskih sredstev za izvajanje ukrepov kmetijske politike razvoja podeželja nenehno povečevala. Opazen je močan porast the sredstev v obdobju po implementaciji SKP-ja leta 2004 v primerjavi z obdobjem od leta 2000 do leta 2003, saj je bila višina vseh proračunskih sredstev za strukturno politiko v letu 2007 več kot tri krat višja kot v letu 2000. Po implementaciji SKP-ja je glede na

primerljivo obdobje pred tem opazen trend naraščanja sredstev za območja z omejenimi dejavniki za kmetijstvo, prav tako pa trend naraščanja sredstev za kmetijsko – okoljska plačila. Po letu 2004 pomemben del proračunskih sredstev za izvajanje ukrepov kmetijske politike razvoja podeželja predstavljajo izplačila za prilagajanje standardom Evropske Unije, ki jih pred letom 2004 ni bilo. Sredstva namenjena prestrukturiranju kmetijstva so se po letu 2004 glede na predhodno leto nekoliko povišala, po tem letu pa je višina sredstev za prestrukturiranje začela upadati, vendar je bila še vedno nekoliko višja kot v obdobju pred implementacijo SKP-ja. Zanimivo je, da je bilo višanje skupnih proračunskih podpor za izvajanje ukrepov kmetijske politike razvoja podeželja predvsem posledica porasta sredstev za te ukrepe iz proračuna EU, čeprav so se glede na leto 2003 višala tudi sredstva proračuna Slovenije za ta namen.

4.5 SKLEP

Glede na analizirane kazalce položaja slovenskega kmetijstva v gospodarstvu, stanja slovenskega kmetijstva in dohodkovnega položaja slovenskega kmečkega prebivalstva pred in po implementaciji SKP-ja v Sloveniji leta 2004, lahko sklenemo, da se položaj kmetijstva v gospodarstvu po letu 2004 ni bistveno spremenil glede na obdobje pred tem. Nadaljeval se je trend upadanja deleža kmetijstva v BDP, padanje deleža in števila zaposlenih se je nekoliko upočasnilo, zunanjetrgovinska blagovna menjava z agroživilskimi proizvodi se je sicer povečala, vendar se delež v skupnem uvozu in skupnem izvozu glede na obdobje pred implementacijo SKP-ja ni bistveno spreminjal. Trend padanja deleža izdatkov gospodinjstev za hrano in pijače v končni porabi se je le malenkostno pospešil po letu 2004, opazen je bil le padec rasti cen hrane in pijač pri uporabnikih, ki pa je že v letu 2007 dosegla ravni izpred leta 2004. Stanje v kmetijstvu prav tako ni doživelo velikih pretresov po implementaciji SKP-ja leta 2004. Naraščanje povprečne velikosti kmetijske zemlje v uporabi na kmetijsko gospodarstvo se je nadaljevalo iz obdobja pred letom 2004, prav tako pa tudi naraščanje povprečnega števila glav velike živine na kmetijsko gospodarstvo.

Tudi nihanja v obsegu kmetijske proizvodnje so bile bolj posledica ugodnih vremenskih razmer za rastlinsko pridelavo kot pa implementacije SKP-ja, podobna nihanja je bilo zaznati v vrednosti kmetijske proizvodnje. Vpliv SKP-ja je zaznaven le na strukturo kmetijske proizvodnje, saj se je delež živalske prireje v končni kmetijski proizvodnji po letu 2004 nekoliko znižal. Višina bruto dodane vrednosti kmetijstva, preračunana na polnovredno delovno moč, se je po letu 2004 zvišala, kar se odraža tudi v deležu, ki ga le-ta dosega v primerjavi s tisto v petnajsterici evropskih držav. Porast deleža višine bruto dodane vrednosti na polnovredno delovno moč v Sloveniji glede na povprečno višino v EU-15, pa je bil tudi posledica znižanja povprečne bruto dodane vrednosti na polnovredno delovno moč v državah EU-15 po letu 2004. Za obdobje po implementaciji SKP-ja je značilen padec cen kmetijskih pridelkov pri proizvajalcih ob hkratnem višanju cen proizvodov in storitev za tekočo porabo, kar je privedlo do izrazitega poslabšanja cenovno-stroškovnih razmerij v kmetijski pridelavi. Kljub zaostrovanjem pogojev kmetijske pridelave pa kazalci dohodka kmečkega prebivalstva kažejo na izboljšanje dohodkovnega položaja, predvsem pri proizvajalcih, ne pa tudi pri zaposlenih v kmetijstvu. Na to kaže podatek, da se je faktorski dohodek v kmetijstvu po implementaciji SKP-ja povečal, pri povprečni bruto plači v kmetijstvu pa je bilo zaznati le upočasnitev padanja deleža, ki ga bruto plača v kmetijstvu dosega glede na povprečno bruto plačo v Sloveniji. Izboljšanje dohodkovnega položaja pridelovalcev kljub poslabšanju pogojev kmetijske pridelave (v smislu slabšanja cenovno – stroškovnih razmerij) lahko razložimo z zvišanjem proračunskih izdatkov za izvajanje ukrepov kmetijske politike. Po letu 2004 so se najbolj povišali proračunski izdatki za ukrepe kmetijske politike razvoja podeželja, poleg teh pa so se znatno zvišali tudi izdatki za neposredna plačila kmetijskim proizvajalcem. Povzamemo lahko torej, da se položaj kmetijstva v gospodarstvu po implementaciji SKP-ja ni bistveno spremenil, stanje v kmetijstvu je ob izostrenih pogojih pridelave ohranjalo rezultate izpred implementacije SKP-ja, izpad dohodka kmetijskih pridelovalcev pa so nadomestili višji proračunski izdatki za kmetijsko politiko.

5. ZAKLJUČEK

Samostojna slovenska kmetijska politika se je izoblikovala kmalu po osamosvojitvi Slovenije, s sprejetjem Strategije razvoja slovenskega kmetijstva, ki se je zgledovala po kmetijskih politikah razvitih zahodnoevropskih držav. V dobrem desetletju se je slovensko kmetijstvo moralo prilagoditi spremenjenim razmeram na trgu in v mednarodni trgovini, slovenska kmetijska politika pa je svoje ukrepe postopoma prilagajala ukrepom skupne evropske kmetijske politike. Prilagajanje ukrepom SKP-ja je bilo posebno intenzivno po letu 2000, ko so se začeli izvajati različni programi strukturne kmetijske politike, ki so sledili zgledom reformirane skupne kmetijske politike.

Ukrepi slovenske kmetijske politike so bili podobni ukrepom SKP-ja že pred začetkom izvajanja SKP-ja v Sloveniji leta 2004, saj so se nekateri programi strukturne kmetijske politike v Sloveniji, sprejeti po letu 2000, nadaljevali tudi po pristopu k SKP-ju. Skladnost ukrepov slovenske kmetijske politike z ukrepi SKP-ja nakazuje tudi podobna hierarhija ciljev kmetijske politike v Sloveniji pred vstopom v EU s hierarhijo ciljev SKP-ja, saj sta v obeh primerih najpomembnejša cilja zagotavljanje primernega dohodka kmetijskim proizvajalcem in spodbujanje konkurenčnosti kmetijske pridelave. Slovenska kmetijska politika in SKP sta se razlikovali samo po tem, da SKP bolj spodbuja ukrepe za stabilizacijo trgov s kmetijskimi pridelki, slovenska kmetijska politika pa kmetijsko okoljske ukrepe. Večje spremembe v kmetijski politiki v Sloveniji so od implementacije SKP-ja opazne le po letu 2007, ko je bilo zaradi reforme SKP-ja odpravljenih večina proizvodno vezanih plačil kmetijskim proizvajalcem, ki so jih nadomestila enotna, proizvodno nevezana plačila pridelovalcem. S tem bi lahko potrdil postavljeno podhipotezo da so bili cilji in ukrepi slovenske kmetijske politike podobni ciljem in ukrepom SKP-ja že pred vstopom Slovenije v EU, torej pred začetkom izvajanja SKP-ja v Sloveniji, zato začetek izvajanja SKP-ja ni povzročil bistvenih sprememb kmetijske politike v Sloveniji.

Slovenski kmetijski proizvajalci so se morali, v obdobju po osamosvojitvi, pospešeno prilagoditi novim tržnim razmeram. Slovensko kmetijstvo je bilo, v

primerjavi s kmetijstvom v razvitih evropskih državah, precej zaostalo. S pospešenim prilagajanjem se je ta zaostanek nekoliko zmanjšal, čeprav je bilo slovensko kmetijstvo ob vstopu v EU še vedno manj razvito kot tisto v Evropski Uniji. Vstop v EU in prevzem SKP-ja ni bistveno spremenil stanja v slovenskem kmetijstvu. Po implementaciji SKP-ja v Sloveniji je najbolj opazno zaostrovanje cenovno-stroškovnih razmer kmetijske pridelave, saj so se stroški kmetijske pridelave precej povišali v primerjavi s cenami kmetijskih pridelkov, pri katerih je opazen celo trend realnega upadanja cen. Opazen je tudi trend večje specializacije kmetijske pridelave, ki pa je obstajal že pred letom 2004. Kljub slabšim cenovno – stroškovnim razmeram v kmetijstvu, je po implementaciji SKP-ja v Sloveniji dohodek kmetijskih pridelovalcev narasel. To je posledica večjih proračunskih izplačil za ukrepe kmetijske politike, ki so se povišala predvsem zaradi sredstev iz skladov EU-ja. Kljub višjim dohodkom kmetijskih pridelovalcev pa je povprečna plača v kmetijstvu naraščala počasneje kot povprečna plača v Sloveniji. S tem bi lahko le deloma potrdil postavljeno podhipotezo, da implementacija SKP-ja v Sloveniji leta 2004 ni povzročila bistvenih sprememb v slovenskem kmetijstvu ter da ni bistveno vplivala na dohodkovni položaj slovenskega podeželskega prebivalstva. Na agregatni ravni sicer ni zaznati bistvenih sprememb v trendih v kmetijske pridelave in v dohodkih kmetijstva, lahko pa sklepamo na strukturne spremembe v kmetijstvu in na spremembe v porazdelitvi dohodka. Če k temu dodam še ugotovitve, zapisane v Devetem poročilu o državnih pomočeh, ki ga je pripravilo Ministrstvo za finance, o vplivu vstopa Slovenije v EU na slovensko kmetijstvo, ki ugotavljajo da »vstop v EU na področju kmetijstva ni povzročil večjih pretresov, bolj ali manj so se nadaljevali trendi, ki jih je bilo opaziti že pred vstopom« ter da je »kljub težavam na področju implementacije ukrepov in pogostim kritikam, kmetijska politika, v celoti gledano, zasledovala zastavljene cilje in tako prispevala k stabilnosti razmer in mehkeemu prehodu na skupni trg EU (Deveto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji 2007, 32)«, lahko potrdim zastavljeno glavno hipotezo da se stanje slovenskega kmetijstva in položaj slovenskega podeželskega prebivalstva po implementaciji SKP-ja leta 2004, ni bistveno izboljšalo.

6. LITERATURA

Bojnec, Štefan, Jernej Turk in Darja Majkovič. 2006. Trgovina s kmetijskimi in živilskimi proizvodi na območju Srednje in Vzhodne Evrope: Ali je Slovenija konkurenčna? V *Slovenija v EU – izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje*, ur. Stane Kavčič, 135-146. Ljubljana: Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije.

Canenbley, Christiane. 2007. *Monitoring and evaluation of the CAP, with particular reference to the environment*. Referat predstavljen na seminarju delovne skupine za kmetijstvo in razvoj podeželja EEAC (European Environment and Sustainable Development Advisory Councils) z naslovom 'Assessing the environmental consequences of major CAP changes' v Bruslju, Belgiji. 28. in 29. Junij 2007. Dostopno prek:
www.rlg.nl/english/publications/downloads/canenbly.ppt (15. avgust 2008).

Cunder, Tomaž. 1997. EU in slovensko kmetijstvo – Naravne danosti in socioekonomska struktura. V *Slovensko kmetijstvo in Evropska Unija*, ur. Emil Erjavec, Miroslav Rednak in Tina Volk, 143-156. Ljubljana: ČZD Kmečki glas.

Dogovor o kmetijstvu GATT-a. GATT Agreement on Agriculture. 1994. Dostopno prek:
http://docsonline.wto.org/GEN_highLightParent.asp?qu=&doc=D%3A%2FDFFDFOCUMENTS%2FT%2FUR%2FFA%2F14%2DAG%2EDOC%2EHTM (2. avgust 2008).

Dunn, William N. 1994. *Public Policy Analysis. An Introduction*. Engelwood Cliffs: Prentice Hall.

Dye, Thomas R. 1995. *Understanding Public Policy*. Engelwood Clifss: Prentice Hall.

Erjavec, Emil. 1997. EU in skupna kmetijska politika. V *Slovensko kmetijstvo in Evropska Unija*, ur. Emil Erjavec, Miroslav Rednak in Tina Volk, 23 – 138. Ljubljana: ČZD Kmečki glas.

Erjavec, Emil, Miroslav Rednak, Tina Volk in Maja Kožar. 2006. CAP reform and redistribution of direct payments in Slovenia. *Acta Agriculturae Slovenica*, 87 (2): 477-485. Dostopno prek: <http://aas.bf.uni-lj.si/september2006/27erjavec.pdf> (8. avgust 2008).

Evropska Komisija. 2001. *Agriculture in the European Union - Statistical and economic information. Basic data — key agricultural statistics*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2001/table_en/en2012.pdf (12. avgust 2008).

--- 2002. *Agriculture in the European Union - Statistical and economic information. Basic data — key agricultural statistics*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2002/table_en/2012.pdf (12. avgust 2008).

--- 2003. *Agriculture in the European Union - Statistical and economic information. Basic data — key agricultural statistics*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2003/table_en/2012.pdf (12. avgust 2008).

--- 2004. *Agriculture in the European Union - Statistical and economic information. Basic data — key agricultural statistics*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2004/table_en/2012.pdf (12. avgus 2008).

--- 2005. *Agriculture in the European Union - Statistical and economic information. Basic data — key agricultural statistics*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2005/table_en/2012.pdf (12. avgust 2008).

--- 2006. *Agriculture in the European Union - Statistical and economic information. Basic data — key agricultural statistics*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2006/table_en/2012.pdf (12. avgust 2008).

--- 2007. *Agriculture in the European Union - Statistical and economic information. Basic data — key agricultural statistics*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2007/table_en/2012.pdf (12. avgust 2008).

Fink Hafner, Danica. 1995. *Slovensko kmetijstvo in Evropa*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

--- 2002. Znanost "o" javnih politikah in "za" javne politike. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh, 7-28. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Haralambos, Michael in Martin Holborn. 1999. *Sociologija – Teme in pogledi*. Ljubljana: DZS.

Hogwood, Brian W. in Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press.

Kavčič, Stane in Emil Erjavec. 2003. Ocena dohodkovnega položaja slovenskega kmetijstva po pristopu k Evropski Uniji. V *Slovensko kmetijstvo in Evropska Unija*, ur. Stane Kavčič, Emil Erjavec in Aleš Kuhar, 38-52. Ljubljana: Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije.

Kmetijski inštitut Slovenije. 2008. *Ocena stanja v kmetijstvu v letu 2007 (spomladansko poročilo)*. Dostopno prek: <http://www.kis.si/datoteke/File/kis/SLO/EKON/SpZP2007-splosno1.pdf> (25. julij 2008).

Kustec Lipicer, Simona. 2002. Evalvacija ali vrednotenje javnih politik. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh, 141-156. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Lay, Margaret in Irena Papadopoulos. 2007. An Exploration of Fourth Generation Evaluation in Practice. *Evaluation* 13 (4): 495-504.

Majchrzak, Ann. 1984. *Methods for Policy Research*. Newbury Park: Sage Publications.

Majkovič, Darja in Mateja Kovač. 2007. *Konkurenčnost slovenskih agroživilskih proizvodov v mednarodnem prostoru: pregled in aplikacija izbranega metodološkega pristopa*. Referat predstavljen na 4. konferenci Društva agrarnih ekonomistov Slovenije (DAES) z naslovom: »Slovensko kmetijstvo in podeželje v Evropi, ki se širi in spreminja« v Moravskih toplicah, Sloveniji, 8.-9. novembra 2007. Dostopno prek: http://www.daes.si/Konf07/Majkovic%20Kovac_konkurencnost%20DAES.pdf (2. september 2008).

Ministrstvo za finance. 2004. *Šesto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 2001, 2002 in 2003)*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/slov/nadz_pom/porocilo_sesto.pdf (8. avgust.2008).

--- 2007. *Deveto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 2004, 2005 in 2006)*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/slov/nadz_pom/porocilo_deveto.pdf (8. avgust.2008).

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. 2004. *Program razvoja podeželja za Republiko Slovenijo 2004-2006*. Dostopno prek: http://www.uradni-list.si/files/RS_-2004-116-04783-OB~P001-0000.PDF (3. avgust 2008).

--- 2007. *Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje od 2007 – 2013*. Dostopno prek: (1. avgust 2008).

Parsons, Wayne. 1995. *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Glos: Edward Elgar Publishing Limited.

Patton, Carl V. in David S. Sawicki. 1993. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Upper Saddle River: Prentice-Hall.

Pezaros, Pavlos. 1999. *EIPA Working Paper 99/W/02: The Agenda 2000 CAP reform agreement in the light of future EU enlargement*. Maastricht: European Institute of Public Administration. Dostopno prek: <http://aei.pitt.edu/603/01/99W02.pdf> (15. avgust 2008).

Rednak, Miroslav. 1997. EU in slovensko kmetijstvo – Ocene posledic vstopa v EU, rezultati simulacij. V *Slovensko kmetijstvo in Evropska Unija*, ur. Emil Erjavec, Miroslav Rednak in Tina Volk, 181-203. Ljubljana: ČZD Kmečki glas.

Rednak, Miroslav, Emil Erjavec, Tomaž Cunder, Tina Volk in Damjan Jerič. 1997. EU in slovensko kmetijstvo – Primerjava kmetijske politike in zaščite kmetijstva. V *Slovensko kmetijstvo in Evropska Unija*, ur. Emil Erjavec, Miroslav Rednak in Tina Volk, 157-180. Ljubljana: ČZD Kmečki glas.

Rednak, Miroslav, Tina Volk, Barbara Zagorc in Mojca Golež. 2003. Slovensko kmetijstvo 1992-2006. V *Slovensko kmetijstvo in Evropska Unija*, ur. Stane Kavčič, Emil Erjavec in Aleš Kuhar, 13-35. Ljubljana: Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije.

Rednak, Miroslav, Emil Erjavec, Tina Volk in Stane Kavčič. 2006. Distributivni učinki spremenjene politike neposrednih plačil na slovensko kmetijstvo. V

Slovenija v EU – izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje, ur. Stane Kavčič, 13-27. Ljubljana: Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije.

Sothe, Franco. 2003. An Evolutionary Approach to Rural Development: Some Lessons for the Policymaker. V *Slovensko kmetijstvo in Evropska Unija*, ur. Stane Kavčič, Emil Erjavec in Aleš Kuhar, 68-86. Ljubljana: Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije.

Statistični urad Republike Slovenije. 2008. *Statistični letopis Republike Slovenije 2007. Kmetijstvo in ribištvo*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/letopis/2007/16-07-EUR.pdf> (25. julij 2008).

Udovič, Andrej, Matija Kovačič in Franci Kramarič. 2006. Socio-ekonomski tipi kmetij po podatkih popisa kmetijskih gospodarstev v letu 2000. V *Slovenija v EU – izzivi za kmetijstvo, živilstvo in podeželje*, ur. Stane Kavčič, 71-79. Ljubljana: Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije.

Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. 2005. *Strategija razvoja Slovenije*. Dostopno prek: http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/strategija_razvoja_slovenije.pdf (5. avgust 2008).

Urf, Winfried von. 2001. *The Future of European Agricultural Policies*. Referat, predstavljen na French-German Economic Forum. 9th meeting v Bruslju, Belgiji. 25-26 junij 2001. Dostopno na <http://www.cepii.fr/anglaisgraph/communications/pdf/2001/ffa25260601/vonurff.pdf> (15. avgust 2008).

Vedung, Evert. 1997. *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Volk, Tina. 2004. *Uticaj agrarne politike na razvoj poljoprivrede Slovenije u periodu tranzicije i uključenja u Evropsku uniju. (Vpliv agrarne politike na razvoj slovenskega kmetijstva v obdobju tranzicije in vključevanja v Evropsko unijo) : ponatis doktorske disertacije*. Ljubljana : Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije, Beograd : Društvo agrarnih ekonomistov Srbije.

Zakon o kmetijstvu (Zkme). Ur. l. RS 54/2000. Dostopno prek:

<http://www.dz->

[rs.si/index.php?id=101&vt=6&sm=k&q=zakon+o+kmetijstvu&mandate=-](http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&vt=6&sm=k&q=zakon+o+kmetijstvu&mandate=-)

[1&unid=SZ|C12563A400338836C12568F200431818&showdoc=1](http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&vt=6&sm=k&q=zakon+o+kmetijstvu&mandate=-1&unid=SZ|C12563A400338836C12568F200431818&showdoc=1) (3. avgust 2008).